



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:22

Underhållsstödet

– för barnens bästa?

ISBN 978 91 7086 232 8

RiR 2010:22

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen
Socialdepartementet

Datum: 2010-10-15
Dnr: 31-2009-1499

Underhållsstödet – för barnens bästa?

Riksrevisionen har granskat underhållsstödet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Försäkringskassan. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Anna Hallgren* har varit föredragande. Revisionsledare *Nikos Tsakiridis* och revisionsledare *Ulrika Mårtenson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Anna Hallgren

För kännedom:
Försäkringskassan
Socialdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	13
1.3 Utgångspunkter	14
1.4 Metod	15
2 Från bidragsförskott till underhållsstöd	19
2.1 Bidragsförskottet	19
2.2 Underhållsstödet i dag	24
2.3 Föräldrar och barn i underhållsstödet	27
2.4 Sammanfattande iakttagelser	33
3 Regeringens styrning	35
3.1 Den ekonomiska familjepolitiken	35
3.2 Målet om att fler föräldrar ska sköta betalning av underhåll på egen hand	35
3.3 Försäkringskassans insatser för målet	37
3.4 Föräldrarnas uppfattning	37
3.5 Särskilt uppdrag	40
3.6 Sammanfattande iakttagelser	41
4 Försäkringskassan och underhållsstödet	43
4.1 Försäkringskassans mål för underhållsstödet och den interna styrningen	43
4.2 Många klarar inte återbetalningen till Försäkringskassan	51
4.3 Sammanfattande iakttagelser	54
5 Det svenska underhållsstödet i ett internationellt sammanhang	57
5.1 Svårigheter med att driva in underhåll från vissa länder utanför Norden	57
5.2 Nordisk utblick	60
5.3 Sammanfattande iakttagelser	62
6 Slutsatser och rekommendationer	65
6.1 Underhållsstödet har stora brister	65
6.2 Försäkringskassan är på rätt väg	68
6.3 Riksrevisionens rekommendationer	70
Referenser	73
Bilaga 1 Enkätformulär	77
Bilaga 2 Resultatredovisning av enkätundersökningen	81
Bilaga 3 Underhållsbidrag och underhållsstöd i de nordiska länderna	89
Danmark	89
Norge	91
Finland	93
Island	95

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om underhållsstödet är ett ändamålsenligt verktyg inom familjepolitiken och om systemet hanteras effektivt. Underhållsstödet har funnits sedan 1997, och syftar till att garantera barn till särlevande föräldrar ett visst ekonomiskt stöd genom samhällets försorg om den bidragsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet.

Underhållsstödet administreras av Försäkringskassan och berörde år 2009 226 000 barn och 297 000 föräldrar. Statens kostnader för underhållsstödet är drygt 2 miljarder kronor per år. Utöver detta tillkommer kostnader för att administrera underhållsstödet på omkring 366 miljoner kronor.

Granskningens bakgrund

Motiv: Underhållsstödet är en viktig del av familjepolitiken. Stödet ska säkra barnens behov och avkräva båda föräldrar ett ekonomiskt ansvarstagande. Det är därför angeläget att stödet är utformat så att det åstadkommer de önskade effekterna. Samtidigt är det viktigt att stödet hanteras effektivt givet sin konstruktion.

Syfte: Granskningen undersöker om underhållsstödet är ett lämpligt verktyg för att nå målen i den ekonomiska familjepolitiken och om regeringen och Försäkringskassan åstadkommit en effektiv hantering av underhållsstödet. Med en effektiv hantering avses låga omkostnader och hög nytta för brukarna, det vill säga barnen och deras föräldrar. Utöver Försäkringskassan är regeringens hantering av underhållsstödet föremål för granskning.

Genomförande: Granskningen grundar sig på en analys av föräldrabalkens regler om underhållsskyldighet vid särlevnad och lagen om underhållsstöd samt en enkät till föräldrar i underhållsstödssystemet. Vidare har företrädare för Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Socialstyrelsen, Socialtjänsten i Stockholm samt Regeringskansliet intervjuats. Vi har även gjort en jämförelse av det svenska systemet för underhållsstöd med hur övriga nordiska länder har löst frågan om uteblivet underhåll.

Granskningens resultat

Underhållsstödet fyller en funktion för barn som annars inte skulle ha fått något underhåll alls eller fått ett mycket litet underhåll från den förälder som barnet inte bor med. Det har dock i granskningen framkommit att det svenska systemet för underhållsstöd har stora problem och brister, och att en mer övergripande översyn av systemet behövs för att komma till rätta med problemen. Riksrevisionen drar följande slutsatser:

a. Barn går miste om underhåll

Med nuvarande utformning av underhållsstödssystemet går många barn miste om underhåll jämfört med om föräldrar, som har ekonomisk förmåga att betala ett underhåll som är högre än nivån för underhållsstödet, i stället tillämpar föräldrabalkens regler.

Riksrevisionens enkät till föräldrar som betalar underhåll för sina barn via underhållsstödet visar att Försäkringskassans insatser för att nå regeringens mål om att fler föräldrar ska reglera underhållet på egen hand är otillräckliga. Bland annat känner var fjärde förälder inte till att man kan lösa underhållet på egen hand. Vidare visar enkätundersökningen att det skulle behövas andra typer av insatser än de rena informationsinsatser som Försäkringskassan arbetar med för att nå målet om att fler föräldrar ska lösa underhållet på egen hand.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att det inte är en god ordning att barn riskerar att gå miste om ett högre underhåll på grund av att föräldrar inte känner till regelverket, inte vet hur man gör eller inte kommer överens.

b. Föräldrar som vill lösa underhållet på egen hand saknar stöd

Föräldrar som skulle vilja beräkna underhållet för sina barn enligt föräldrabalkens regler har ingenstans att vända sig om de vill ha hjälp till en låg avgift. Det finns i dag ingen myndighet eller annan instans som har till uppgift att kostnadsfritt eller till en låg avgift bistå föräldrar med beräkningen av underhåll eller framtagande av avtal om underhåll enligt föräldrabalkens regler. Om föräldrar inte kan komma överens om underhållets storlek är de hänvisade till att vända sig till domstol och driva en civilrättslig process.

c. Underhållsstödets juridiska form ger negativa konsekvenser

Utöver att barn kan gå miste om underhåll ger underhållsstödets juridiska form fler negativa konsekvenser. Underhållsskyldiga föräldrar som väljer att reglera underhållet för sina barn via underhållsstödet hos Försäkringskassan riskerar att drabbas hårt om de blir föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Orsaken är att Kronofogdemyndigheten inte får räkna in det belopp som den betalningsskyldige föräldern ska betala till Försäkringskassan i det belopp som Kronofogdemyndigheten inte får

driva in, det så kallade förbehållsbeloppet. Underhållsbidrag som hanteras enligt föräldrabalkens regler ingår däremot i förbehållsbeloppet. Vidare har Försäkringskassan problem med att driva in underhåll från vissa länder utanför Norden när avtal om underhåll inte har registrerats inför en behörig myndighet eller har upprättats och beslutats av en sådan myndighet.

d. Staten utnyttjas som betalningsförmedlare

Försäkringskassan har beräknat att de skulle kunna spara in 78 miljoner kronor årligen om de föräldrar som, trots ekonomisk förmåga, betalar underhåll för sina barn via Försäkringskassans underhållsstöd reglerade underhållet på egen hand utan försäkringskassans inblandning.

e. Underhållsstöd vid växelvis boende skapar onödigt merarbete för både föräldrar och Försäkringskassan

Den tredje formen av underhållsstöd, stöd vid växelvis boende, skiljer sig från de andra delarna i underhållsstödet. Det är inte en kompensation för uteblivet underhåll från den andre parten, utan ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar, där den sökande har en svag ekonomi. Många av de föräldrar som mottar underhållsstöd vid växelvis boende får också bostadsbidrag. Den sökande ska skriva två ansökningar och Försäkringskassan ska fatta två beslut, baserade på två olika inkomstuppgifter. Slutsatsen blir att onödigt merarbete förekommer.

Försäkringskassan är på rätt väg

Vad gäller effektiviteten i systemet anser Riksrevisionen att regeringen inte åstadkommit de effektivitetsförbättringar som varit möjliga i systemet. Försäkringskassan har haft problem, men är i vissa avseenden på rätt väg. Försäkringskassan har upprättat en lämplig grundstruktur för styrning av underhållsstödet. Styrningen av ärendeslaget består i grova drag av att myndigheten har fastställt nyckeltal och regelbundet följer upp dessa samt infört en process för hur handläggningen ska gå till.

Ett viktigt nyckeltal för handläggningen av underhållsstödet är Försäkringskassans interna mål om att handlägga 75 procent av ärendena inom 40 dagar. Målet är extra viktigt just för underhållsstöd eftersom det, till skillnad mot övriga stöd och bidrag, berör två parter. Långa handläggningstider medför att den sökande får vänta på pengar, vilket underminerar intentionen om att barn ska garanteras en kontinuerlig försörjning. Vidare blir den bidragsskyldiges första återbetalningsbelopp högre och därmed kanske svårare att klara av. Under 2009 klarade Försäkringskassan inte av att handlägga mer än 54 procent av ärendena avseende ansökan om underhållsstöd inom 40 dagar. Handläggningstiderna

har dock kortats under det första halvåret 2010. För övriga delar inom underhållsstödet har målet uppnåtts.

Det är enligt Riksrevisionen mindre lyckat att målet för handläggningstiderna uppnås trots att många ärenden väntar på beslut betydligt längre än 40 dagar. Mot den bakgrunden bedömer Riksrevisionen att Försäkringskassan skulle kunna komplettera sitt internt uppsatta mål med ett mål om att inget ärende får ta längre tid än ett visst antal dagar.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

Underhåll till barn bör bygga på föräldrabalkens regler

Regeringen bör ge den pågående Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad¹ ett tilläggsdirektiv i syfte att utreda möjligheterna att låta föräldrabalkens regler ligga till grund för underhåll till barn.

I tilläggsdirektiven bör det ingå att utreda hur en sådan ordning ska organiseras. Bland annat bör en nationell instans utredas dit föräldrar, kostnadsfritt eller till en låg avgift, kan vända sig för att få hjälp med att beräkna storleken på ett underhållsbidrag samt att få ett underhållsbidrag fastställt och registrerat. En sådan instans bör även ges möjlighet att fastställa ett underhållsbidrag i händelse av att föräldrarna inte kan komma överens. Detta ställer krav på att bra beslutsstöd utvecklas så att barns behov kan bedömas. Med ett fastställt underhållsbidrag bör föräldrar också kunna vända sig till en nationell instans för att få hjälp med att driva in uteblivna underhållsbidrag utan att belasta domstolsväsendet.

Ett system för underhåll av barn som bygger på fastställande av underhållsbidrag ger flera fördelar. Barnens behov beaktas, båda föräldrarnas ekonomiska förmåga tas i anspråk fullt ut och staten får större möjlighet att driva in uteblivna underhållsbidrag från länder utanför Norden.

Även fortsättningsvis bör det finnas ett underhållsstöd, som betalas ut upp till en viss basnivå, som en garanti för barn då underhåll enligt fastställt underhållsbidrag uteblir eller om underhållsskyldig förälder saknas.

¹ Dir. 2009:56.

Underhållsstöd vid växelvis boende bör hanteras genom bostadsbidraget

Regeringen bör verka för att underhållsstöd vid växelvis boende hanteras genom bostadsbidraget.

Många av dem som får underhållsstöd vid växelvis boende erhåller också bostadsbidrag. Ansökningarna till båda dessa stöd prövas mot den sökandes ekonomiska situation och syftar till att ge ett stöd till ekonomiskt utsatta hushåll, men besluten grundas på två olika ansökningar och två olika inkomstbegrepp. Genom att harmonisera dessa två stöd borde arbetsbördan minskas både för den sökande och för Försäkringskassan. Besluten kan då också upplevas som mer rättvisa och rättssäkra av den sökande.

Rekommendationer till Försäkringskassan

De rekommendationer som faller ut av Riksrevisionens slutsatser och som avser Försäkringskassan är:

- *Försäkringskassan* bör fastställa och besluta om resursbehovet för handläggningen av ärendeslaget underhållsstöd.
- *Försäkringskassan* bör överväga att komplettera det interna målet om handläggningstider med mål om maximal handläggningstid för varje enskilt ärende.

FÖRÄLDRABALKEN (1949:381)

Föräldrabalken reglerar föräldrars grundläggande underhållsskyldighet till sina barn. Föräldrarna ska sinsemellan ta del av kostnaderna för barnet, var och en efter förmåga. Om föräldrarna inte bor tillsammans, ska den förälder som inte varaktigt bor med barnet betala ett underhållsbidrag till barnet.

LAGEN OM UNDERHÅLLSSTÖD (1996:1030)

Syftet med underhållsstödet är att garantera att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll även när den underhållsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet, och att tydliggöra att båda föräldrarna har ansvar för försörjningen av sina barn.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

Underhållsstödet är ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar som administreras av Försäkringskassan. Underhållsstödet är en viktig del av familjepolitiken. Syftet med underhållsstödet är att garantera att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll även när den bidragsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet, och att tydliggöra att båda föräldrarna har ansvar för försörjningen av sina barn. Det är därför angeläget att stödet är utformat så att det åstadkommer de önskade effekterna. Samtidigt är det viktigt att stödet hanteras effektivt givet sin konstruktion.

Underhållsstödet infördes 1997 och ersatte ett tidigare system med bidragsförskott. Sedan stödet infördes har det varit föremål för ett flertal utredningar där syftet har varit att få systemet att fungera bättre. Inför den senaste förändringen i lagen om underhållsstöd som trädde i kraft 31 januari 2006² var Lagrådet kritiskt. Lagrådet menade att lagen redan var svåröverskådlig och sannolikt svår att tillämpa, och att de föreslagna förändringarna skulle leda till att lagen på flera punkter skulle bli ännu mer svåröverskådlig. Man förordade därför en genomgripande översyn av hela systemet.³ Socialförsäkringsutskottet höll med Lagrådet om att det dåvarande underhållsstödssystemet var förhållandevis komplicerat att tillämpa och att en översyn skulle behövas.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om underhållsstödet fungerar effektivt utifrån de mål som riksdag och regering har satt upp.

Våra granskningsfrågor är:

- Är underhållsstödet ett ändamålsenligt verktyg för att nå målen i den ekonomiska familjepolitiken?
- Har regeringen och Försäkringskassan åstadkommit en effektiv hantering av underhållsstödet?

² SFS, ändringsförfattning: 2005:463 i lagen om underhållsstöd (1996:1030).

³ Bet. 2004/05:SfU15, s. 6.

Granskningen ska undersöka om underhållsstödssystemet säkerställer låga omkostnader och hög nytta för dem som berörs av systemet, det vill säga barnen och deras föräldrar. Vi granskar om Försäkringskassan har anpassat sina administrativa rutiner och resurser efter ärendeslagets behov och har lämpliga metoder för att arbeta med regeringens mål om att separerade föräldrar i större utsträckning ska reglera underhållet för barn på egen hand.

Utöver Försäkringskassan är regeringens hantering av underhållsstödet föremål för granskning. Kronofogdemyndigheten berörs så snart granskningen kommer in på frågor som handlar om skuldhantering. Vi har även varit i kontakt med Socialstyrelsen och Socialtjänsten i Stockholms stad.

1.3 Utgångspunkter

Vi har använt oss av följande utgångspunkter i granskningen:

- *Föräldrars gemensamma ansvar att försörja sina barn, vilket uttrycks både i föräldrabalken⁴ och i lagen om underhållsstöd⁵.*
- *Alla barnfamiljer ska få förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard.⁶*
- *Fler föräldrar ska lösa underhållet på egen hand.⁷*
- *Barnens rätt till utveckling och en viss ekonomisk standard.⁸*

Bedömningsgrunderna beskrivs närmare nedan.

Föräldrars gemensamma ansvar

Föräldrars grundläggande underhållsskyldighet regleras i föräldrabalken. Där slås det fast att föräldrar ska svara för underhåll av sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten gäller även för den förälder som inte varaktigt bor med barnet.⁹ Likaså anger lagen om underhållsstöd att föräldrar har ett gemensamt ansvar att försörja sina barn samt att ansvaret även gäller för en förälder som inte varaktigt bor tillsammans med sitt barn.¹⁰

⁴ 7 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken (1949:381).

⁵ Lagen om underhållsstöd (1996:1030).

⁶ Regeringens mål för politikområdet Ekonomisk familjepolitik, prop. 2007/08:1 utgiftsområde 12, s. 11.

⁷ Mål 2 i utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

⁸ Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) artikel 27.

⁹ 7 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken (1949:381).

¹⁰ Lagen om underhållsstöd (1996:1030).

Regeringens målsättning för den ekonomiska familjepolitiken

Sedan 2008 är regeringens målsättning för den ekonomiska familjepolitiken att den ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Regeringen säger att politiken ska utformas så att barn i ekonomiskt utsatta hushåll får stöd.¹¹

Regeringens mål om att fler föräldrar ska lösa underhållet på egen hand

Regeringens mål har sedan 2002 varit att underhållet för barn i ökad uträckning ska regleras direkt mellan föräldrarna. Försäkringskassan är den myndighet som har till uppgift att arbeta med målet.¹² Regeringen anger två skäl för sin målsättning, dels kan staten spara in administrativa kostnader om fler föräldrar som har betalningsförmåga sköter underhållet på egen hand, dels kan många barn få ett högre underhåll än underhållsstödets maxbelopp om fler föräldrar beräknar underhållsbidraget enligt föräldrabalkens regler.¹³

Barnkonventionens krav på varje barns rätt till utveckling

Sedan 1989 ställer barnkonventionen krav på att konventionsstaterna säkerställer att varje barn får den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrarna har det primära ansvaret för barnets uppfostran och utveckling, men varje konventionsstat ska inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar så att denna rätt kan tillgodoses och vid behov även tillhandahålla materiellt bistånd och utarbeta stödprogram.¹⁴

1.4 Metod

För att svara på våra granskningsfrågor har vi i granskningen använt oss av en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder. Nedan följer en kort beskrivning av de metoder vi använt.

¹¹ Prop. 2007/08:1 utgiftsområde 12, s. 11.

¹² Regleringsbrev för budgetåren 2002-2010 avseende Försäkringskassan, mål 2 i utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

¹³ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 12, s. 16 samt prop. 2009/10:1 utgiftsområde 12, s. 24.

¹⁴ Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) artikel 27.

1.4.1 *Informationsinsamling av processer och arbetssätt*

För att få insikt i hur arbetsprocesserna för ärendeslaget underhållsstöd ser ut och hur hanteringen fungerar i praktiken har vi genomfört intervjuer med ett urval av chefer, specialister och handläggare vid Försäkringskassan samt låtit två projektmedarbetare praktisera på ett nationellt försäkringscentrum, ett så kallat NFC, där ärendeslaget underhållsstöd handläggs. Därutöver har vi tagit del av lagstiftning, propositioner, direktiv, betänkanden samt Försäkringskassans årsredovisningar, vägledningar och metodstöd.

Vi har också intervjuat chefer, specialister och handläggare vid andra berörda myndigheter, såsom Kronofogdemyndigheten och Socialtjänsten i Stockholms stad.

För att få en bild av hur regeringen har styrt Försäkringskassan har vi tagit del av de huvudsakliga styrdokumenterna, såsom förarbeten, Försäkringskassans instruktion och regleringsbrev samt genomfört en intervju med företrädare för Socialdepartementet.

1.4.2 *Insamling och bearbetning av befintlig statistik*

Vi har inhämtat och bearbetat statistik från Försäkringskassan och Statistiska centralbyrån (SCB). Från Försäkringskassan har vi inhämtat statistik om antal barn och föräldrar i underhållsstödssystemet. Det är till stor del statistik som tidigare inte har sammanställts och har därmed varit resurskrävande för Försäkringskassan att ta fram. Från SCB har vi hämtat officiell statistik från befolkningsstatistiken. Vi har också använt oss av resultat presenterade i analysrapporter från Försäkringskassan och dåvarande Riksförsäkringsverket.

1.4.3 *Enkätundersökning*

För att få en bättre förståelse för hur situationen ser ut för de föräldrar som berörs av underhållsstödet vände vi oss direkt till dem med en enkät. Vi ställde enkäten till föräldrar som låter underhållet gå via Försäkringskassans underhållsstöd trots att de har full betalningsförmåga enligt Försäkringskassans bedömning.

Enkätundersökningen genomfördes som en blandning av postal enkät och telefonintervju. De respondenter som inte svarat på enkäten inom en viss tid blev uppringda. Därefter gick en sista påminnelse ut som en postal enkät veckan efter midsommar. Enkätundersökningen utfördes av Statisticon AB.

1.4.4 *Jämförelse med våra nordiska grannländer*

Våra nordiska grannländer har liknande socialförsäkringssystem som det svenska och har även en lagstiftning vad gäller föräldrars ansvar för försörjning av sina barn som i stort sett är identisk med vår svenska föräldrabalk. Därför är det intressant att se hur de andra länderna har löst frågan om underhållsstöd till barn när den underhållsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet.

2 Från bidragsförskott till underhållsstöd

2.1 Bidragsförskottet

Bidragsförskottet inrättades 1937 som ett generellt stöd till ensamstående mödrar¹⁵. Bakgrunden var att barn till ogifta och frånskilda mödrar ofta levde under svåra förhållanden. Genom bidragsförskottet kunde barn få ett förskott från samhället när en underhållsskyldig fader inte betalade det underhållsbidrag som var fastställt genom dom eller avtal. Bidragsförskottet var ursprungligen av ren förskottscharakter och hade en tydlig koppling till den civilrättsliga underhållsskyldigheten. Barn som inte fick sitt rättmätiga underhållsbidrag beviljades ett förskott och det allmänna tog på sig att driva in bidraget. Avsikten med bidragsförskottet var inte att det allmänna skulle ta över föräldrarnas försörjningsskyldighet, utan syftet var att garantera att barn som inte fick sitt fastställda underhållsbidrag från den bidragsskyldige fadern i stället fick motsvarande belopp genom det allmännas försorg. Rätten till bidragsförskott var till en början behovsanpassad och prövades gentemot moderns ekonomi och gällde endast under förutsättning att modern inte kunde ta över faderns del av barnets försörjning.¹⁶

Under åren förändrades reglerna kring bidragsförskottet på olika sätt, bland annat slopades inkomstprövningen gentemot moderns ekonomi 1948. År 1957 infördes det så kallade utfyllnadsbidraget för de barn där underhållsbidraget var fastställt till ett belopp som var lägre än bidragsförskottet. Genom utfyllnadsbidraget garanterades ett barn att det sammanlagda bidraget till dess försörjning inte understeg en viss nivå.¹⁷ Genom 1964 års lag om bidragsförskott ändrades stödets karaktär, och barn till särlevande föräldrar garanterades ett generellt stöd upp till samma nivå som bidragsförskottet. Bidragsförskottets storlek knöts då till basbeloppet. Införandet av utfyllnadsbidraget innebar att nivån på stödet blev generell i stället för individuell.¹⁸

¹⁵ Prop. 1937:276.

¹⁶ SOU 2003:42, s. 93-94.

¹⁷ SOU 2003:42, s. 96.

¹⁸ SOU 2001:24, s. 164.

Eftersom bidragsförskottet var kopplat till reglerna i föräldrabalken om föräldrars underhållsskyldighet och underhållsbidrag, vilade bidragsförskottet på såväl civilrättslig som offentligrättslig grund.

2.1.1 *Problem med bidragsförskottet*

Kopplingen mellan de båda regelverken innebar att den del av bidragsförskottet som skulle återbetalas till staten av den bidragsskyldige föräldern (förskottsdelen) bestämdes av det underhållsbidrag som fastställdes genom dom eller avtal. Det innebar i sin tur att även den del av bidragsförskottet som var ett bidrag från staten (utfyllnadsdelen) bestämdes av det underhållsbidrag som fastställdes.

Många av de underhållsbidrag som avtalades fastställdes till ett alltför lågt belopp och omprövades sällan, vilket ledde till att statens bidragsdel (utfyllnadsbidraget) blev hög. Kopplingen mellan de båda regelverken kunde också göra att statens bidragsdel ökade om ekonomin för den förälder där barnet bodde förbättrades, eftersom underhållsbidraget då sänktes. I och med att många utnyttjade den möjlighet som fanns i regelverken ansågs statens kostnader för systemet ha blivit för höga, och det fanns en enighet i riksdagen om att något behövde göras för att minska de negativa inverkningarna på statsbudgeten.

På grund av det besvärliga ekonomiska läget i Sverige under mitten av 1990-talet såg regeringen ett behov av att genomföra vissa förändringar i systemet med bidragsförskott. I samband med propositionen *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*¹⁹ föreslog regeringen att bidragsförskottet skulle frysas på den då gällande nivån och anges i kronor, vilket betydde att den tidigare kopplingen till basbeloppet slopades.

2.1.2 *Underhållsstödet växer fram*

Våren 1996 lämnade regeringen en proposition²⁰ till riksdagen med förslag om ett nytt stöd till barn med särlevande föräldrar, kallat underhållsstöd, som skulle ersätta bidragsförskottet. Förändringarna motiverades bland annat av att kostnaderna för bidragsförskottet ökat samt att utformningen av reglerna om bidragsförskott lett till att försörjningsansvaret för den förälder som inte bor med barnet i praktiken kommit att i stor utsträckning fullgöras av det allmänna. I förarbetena²¹ betonades det dock att bidragsförskottet spelat en viktig fördelningspolitisk roll och att det därför

¹⁹ Prop. 1994/95:25, *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*

²⁰ Prop. 1995/96:208, *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.*

²¹ Ds 1996:2 *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar.*

fanns anledning att behålla en ordning som innebär att det allmänna träder in och ger barn ett garanterat bidrag till sin försörjning om barnet inte får ett underhåll av tillräcklig storlek.²²

Ambitionen med det nya förslaget om underhållsstöd var att kopplingarna mellan regelverken skulle minska och att försörjningsförmågan hos den förälder som barnet inte bor hos skulle tas i anspråk i större utsträckning. Ett bidrag från det allmänna skulle alltså fortfarande lämnas till barn med särlevande föräldrar, men den bidragsskyldige föräldern skulle betala tillbaka delar eller hela bidraget till staten, och återbetalningsskyldigheten skulle bestämmas enbart med utgångspunkt i den underhållsskyldige föräldrarnas betalningsförmåga.²³

Genom att koppla isär regelverken för underhållsbidrag och det nya stödet skulle föräldrar hindras från att till exempel avtala ett lågt underhållsbidrag i syfte att öka samhällets bidrag. Det lyftes också fram som en fördel att föräldrar genom det nya underhållsstödet skulle undvika att ta upp frågan om civilrättsligt fastställda underhållsbidrag. Man menade att den förälder som har barn boende hos sig endast skulle ha intresse av att ta upp frågan i de fall där föräldrabalkens regler skulle leda till ett underhållsbidrag som översteg samhällsstödets belopp.²⁴

Reglerna för det nya underhållsstödet började gälla från den 31 januari 1997.

2.1.3 *Underhållsstödet utreds flera gånger*

Några år efter införandet av underhållsstödet tillsattes en utredning med uppdrag att pröva om familjestödet kunde göras mer generellt, det vill säga med minskade marginaleffekter, men med bevarad eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet. Utredningen, som antog namnet Familjeutredningen, gjorde bland annat en utvärdering av underhållsstödet för att följa upp syften och mål med det nya underhållsstödet.²⁵

Utredningens slutsatser vad gäller underhållsstödet var att målet för stödet, det vill säga att föräldrar tar sitt ekonomiska ansvar gentemot de barn som de inte sammanlever med och att staten garanterar dessa barn en rimlig ekonomisk standard, uppfylls men att vissa brister finns. Dessa kunde enligt utredningen framför allt hänföras till att man inom ramen för samma system ville tillgodose två olika syften, dels att reglera föräldrars inbördes ekonomiska relationer, dels ge vissa barn ett familjepolitiskt motiverat stöd.²⁶

²² Ds 1996:2, s. 43-44.

²³ Ds 1996:2, s. 46-47.

²⁴ Ibid.

²⁵ Familjeutredningens betänkande Ur fattigdomsfällan, SOU 2001:24.

²⁶ SOU 2001:24, s. 196.

När beslutet togs om att lägga om systemet från bidragsförskott till underhållsstöd ville statsmakerna dels att den bidragsskyldige skulle ta ett större ekonomiskt ansvar, dels att staten skulle få kontroll över sina kostnader, vilket utredningen bedömer har åstadkommit genom införandet av underhållsstödet. Grundstrukturen i systemet behövde inte ändras, menade man. Däremot nämner utredningen ett antal brister i systemet, till exempel avsaknaden av stöd till föräldrar med att träffa avtal (utredningen ansåg att kommunerna borde hjälpa till där) och att det allmänna går in med underhållsstöd även om behovet inte finns (här syftade utredningen på den slopade inkomstprövningen gentemot den ekonomiska situationen för den förälder som barnet bor hos, den så kallade boföräldern). Utredningen menade att ansvarsfördelningen mellan föräldrarna och staten inte är tillräckligt tydlig och att systemet kan uppfattas som orättvist.

Bara två år efter att Familjeutredningen lämnat sitt betänkande valde regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen om underhållsstöd. Utgångspunkten för uppdraget var att underhållsstödssystemet i huvudsak fungerade väl men att kritik förts fram på några punkter. Utredaren skulle i sitt arbete utgå från principen om *barnets* bästa och att underhållsstödet ska vara en garanti för barnets försörjning. Utredaren föreslog ett antal förändringar i sitt betänkande Ett reformerat underhållsstöd²⁷. Bland annat föreslogs att utbetalningsdagen skulle flyttas fram från den 20:e till den sista vardagen i månaden, en inkomstprövning av utfyllnadsdelen i underhållsstödet (i förhållande till boföräldern), en administrationsavgift för bidragsskyldiga föräldrar som är skyldiga att återbetala hela eller en del av underhållsstödet till staten och att kommunerna skulle erbjuda samarbetsamtal rörande barnens försörjning och hjälp med att träffa avtal om underhåll.

Även den tidigare Familjeutredningen hade lämnat förslag om att kommunernas samarbetsamtal skulle inkludera frågor som rör barnets försörjning och att de avtal som tas fram där skulle gälla inte bara vårdnad, boende och umgänge utan även underhåll.²⁸

2.1.4 *Ett reformerat underhållsstöd*

I propositionen som följde betänkandet Ett reformerat underhållsstöd lämnades ett antal förslag till förändringar inom underhållsstödet. Bland annat föreslog regeringen att underhållsstödet skulle höjas med 100 kronor i månaden till 1 273 kronor per barn och att utbetalningsdatumet skulle

²⁷ SOU 2003:42.

²⁸ SOU 2001:24, s. 196-197.

flyttas fram till slutet av månaden. Bland förslagen fanns också förslag till förändrade regler vid umgänge och nettoberäkning av underhållsstöd utifrån det umgänge som fastställts i dom eller avtal. Flera av förslagen överensstämde med utredningens förslag, men med vissa justeringar.

Däremot togs en hel del av de förslag som utredaren presenterat inte upp i propositionen, som exempelvis en administrationsavgift för bidragsskyldiga, samarbetsamtal för föräldrar vad gäller ekonomiska frågor och informationsinsatser.

Lagrådet var mycket kritiskt till förslagen i propositionen och skrev i sitt yttrande att utformningen av lagen om underhållsstöd redan är svåröverskådlig och måste vålla avsevärda tillämpningsproblem samt att många av de enskilda bestämmelserna är komplicerade och svårlästa. Genom de föreslagna ändringarna i propositionen Ett reformerat underhållsstöd ansåg Lagrådet att lagen på flera punkter skulle bli ännu mer svårtillgänglig. Man förordade därför en genomgripande översyn.²⁹

Socialförsäkringsutskottet tillstyrkte regeringens förslag i sitt betänkande samtidigt som de höll med Lagrådet om att det dåvarande underhållsstödssystemet var förhållandevis komplicerat att tillämpa och att en översyn skulle behövas.³⁰

Propositionen antogs av riksdagen hösten 2005, och de föreslagna förändringarna genomfördes i januari 2006.

2.1.5 Pågående utredning

Sedan de senaste förändringarna av lagen om underhållsstöd har en översyn av hela systemet efterfrågats från riksdagens sida.³¹ Arbete har pågått med att utforma direktiv till en utredning med uppdraget att göra en översyn, men det drog ut på tiden och direktiven blev klara först sommaren 2009. Det finns flera orsaker till att direktiven har dröjt. Ett problem har varit att frågor om barn och underhåll berör två olika politikområden och således också ligger på två olika departement inom Regeringskansliet, Socialdepartementet och Justitiedepartementet. Vidare skedde det ett regeringsbyte mellan det att utskottet tillkännagav att dessa frågor behöver utredas och att direktiven färdigställdes. Efter att den nuvarande regeringen tillträdde 2006 fanns det av resursskäl inte utrymme att prioritera dessa frågor förrän den aviserade familjereformen, med bland annat jämställdhetsbonus och vårdnadsbidrag, var färdig och sjösatt.

²⁹ Bilaga 5, prop. 2004/05:116.

³⁰ Bet. 2004/05:SfU15, s. 6.

³¹ Bet. 2004/05:SfU15.

I direktiven³² anges att uppdraget är att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stöder samarbete mellan särlevande föräldrar. Utredaren ska bland annat se över och belysa hur särlevande föräldrar samverkar gällande ekonomiska frågor som rör barnet och hur utformningen av regler för de familjeekonomiska stöden till separerade föräldrar inverkar på samarbetet i frågor som rör barnet. Utredaren ska också undersöka om det finns regler som försvårar alternativt underlättar samarbete mellan föräldrarna. Utredningen förväntas således ta ett mycket brett grepp över hela situationen för särlevande föräldrar. Utredaren har fått förlängd utredningstid och ska presentera sitt slutbetänkande senast den 1 juni 2011.

2.2 Underhållsstödet i dag

Sverige har två regelverk som reglerar barnens rätt till underhåll från den förälder som inte varaktigt bor med barnet. Det ena är det civilrättsliga regelverket, föräldrabalken³³, och det andra är det offentligrättsliga regelverket som återfinns i lagen om underhållsstöd³⁴. Föräldrabalken reglerar föräldrarnas grundläggande underhållsskyldighet. Underhållsstödet är ett samhällsligt stöd som garanterar att barn till särlevande föräldrar får ett visst underhåll även när den underhållsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet. Dessa båda regelverk existerar parallellt, och inget av dem har i praktiken ett företräde³⁵ framför den andra. Detta betyder att det i praktiken står föräldrar som inte lever tillsammans i stort sett fritt att välja om de vill reglera underhållet för sina barn via föräldrabalken eller via lagen om underhållsstöd.

Försäkringskassan har en möjlighet att dra in beslut om underhållsstöd om det finns anledning att anta att den bidragsskyldige föräldern kommer att i rätt ordning betala ett underhåll som inte är lägre än det belopp som betalas ut i underhållsstöd till barnet³⁶. Före omorganisationen av Försäkringskassan 2005 arbetade många länskassor aktivt med att få föräldrar att sköta underhållet på egen hand. Däremot saknades centrala direktiv om hur länen skulle agera för att nå målet och därmed arbetade

³² Dir. 2009:56.

³³ Föräldrabalken (1949:381).

³⁴ Lagen om underhållsstöd (1996:1030).

³⁵ En förälder som är återbetalningsskyldig enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet när återbetalningsbeloppet är betalt till Försäkringskassan enligt 7 kap. 2 a § föräldrabalken. I denna situation kan lagen om underhållsstöd i stort sätt sägas ha företräde framför föräldrabalken.

³⁶ 4 § lagen om underhållsstöd (1996:1030).

länen på olika sätt. Flera län bedrev inte några aktiviteter alls enligt Riksrevisionens granskning³⁷. På senare år har dock denna verksamhet varit lågt prioriterad enligt Försäkringskassan.

2.2.1 Föräldrabalken

Föräldrars grundläggande underhållsskyldighet regleras i föräldrabalken³⁸. Där slås det fast att föräldrar ska svara för underhåll av sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten gäller fram tills att barnet fyller 18 år eller 21 år om barnet inte avslutat grund- eller gymnasieskola innan dess. Föräldrarna ska sinsemellan ta del av kostnaderna för barnet, var och en efter förmåga.³⁹

Underhållsskyldigheten gäller även för en förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet. Den föräldern blir då underhållsskyldig och därmed skyldig att betala ett underhållsbidrag till barnet. Detta gäller oavsett om föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet eller om en av föräldrarna har ensam vårdnad om barnet.⁴⁰ I föräldrabalken finns anvisningar om hur ett underhållsbidrag ska beräknas. Bor barnet växelvis hos föräldrarna anses båda föräldrarna ha fullgjort sin underhållsskyldighet enligt föräldrabalken. Om underhållsbidrag uteblir kan den förälder där barnen bor, även kallad boföräldern, vända sig till Försäkringskassan och ansöka om ett underhållsstöd⁴¹.

Vill föräldrarna själva komma överens om ett underhållsbidrag genom ett avtal, som kan vara skriftligt eller muntligt, får föräldrarna själva beräkna underhållsbidragets storlek utifrån bestämmelserna i föräldrabalken. Det finns i dag ingen myndighet eller annan instans som har till uppgift att bistå föräldrar med beräkningen av underhåll eller framtagande av avtal om underhåll. Om en överenskommelse inte kan nås är föräldrar hänvisade till att vända sig till domstol och driva en civilrättslig process.

Att driva en civilrättslig process är ofta en resurskrävande och tidsödande process som inte alla föräldrar orkar eller har möjlighet att driva. Även om föräldrarna har en hemförsäkring, där rättsskydd i de flesta fall ingår (vilket innebär att försäkringen kan finansiera kostnader för ett juridiskt ombud), gäller vanligtvis inte rättsskyddet i hemförsäkringen om tvisten innefattar en person som man har varit gift eller sambo med och tvisten uppstår inom två år efter det att äktenskapet eller samboförhållandet

³⁷ Revisionsrapport ställd till Försäkringskassan, Riksrevisionen, dnr 32-2007-06065.

³⁸ Föräldrabalken (1949:381).

³⁹ 7 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381).

⁴⁰ 7 kap. 2 § föräldrabalken (1949:381).

⁴¹ Underhållsstöd regleras i lagen om underhållsstöd (1996:1030).

upphörde. Rättsskyddet gäller inte heller om tvisten handlar om att överklaga ett myndighetsbeslut. Rättshjälpen, som är en social skyddslagstiftning som ska hjälpa personer som inte själva har ekonomisk möjlighet att betala för ett ombud, är inte helt kostnadsfri utan den sökande får betala efter förmåga. Dessutom gäller rättshjälpen bara för personer med ett ekonomiskt underlag⁴² lägre än 260 000 kronor per år.⁴³

Försäkringskassan tillhandahåller information om hur underhållsbidrag kan beräknas och standardblanketter för avtal på sin hemsida, men har inget ansvar i att bistå föräldrar att skriva avtal om underhåll eller att beräkna storleken på detsamma.⁴⁴ Kommunernas ansvar inom familjerättens område sträcker sig till att bistå föräldrar som vill träffa avtal om barns vårdnad, boende och umgänge i samband med en separation. Däremot har de inget ansvar att bistå föräldrar i att träffa avtal om underhåll vid en separation eller skilsmässa.⁴⁵

2.2.2 *Lagen om underhållsstöd*

Underhållsstöd regleras enligt lagen om underhållsstöd⁴⁶ och administreras av Försäkringskassan. Underhållsstödet finns i tre former: helt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende. Dessutom kan ungdomar mellan 18 och 20 år ansöka om förlängt underhållsstöd för studerande.

Helt underhållsstöd

Ett helt underhållsstöd uppgår i dag till 1 273 kronor per månad och barn. Den förälder som har barnen boende hos sig, även kallad boförälder, kan ansöka om underhållsstöd om den betalningsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet på annat vis. När ansökan kommer in till Försäkringskassan betalar myndigheten efter prövning ut underhållsstöd till boföräldern och gör sedan en utredning om den andre förälderns ekonomiska förmåga. Om den underhållsskyldige föräldern bedöms ha ekonomisk förmåga att betala, får denne ett krav från Försäkringskassan på ett återbetalningsbelopp. Boföräldern kan lämna in en ansökan om underhållsstöd till Försäkringskassan utan att informera den andre föräldern.⁴⁷

⁴² Beräknas enligt 38 § rättshjälpslag (1996:1619).

⁴³ 6 § rättshjälpslag (1996:1619).

⁴⁴ <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar/underhallsbidrag/>.

⁴⁵ Familjerättens uppdrag och ansvar regleras i i föräldrabalken (1949:381) och socialtjänstlagen (2001:453).

⁴⁶ Lagen om underhållsstöd (1996:1033).

⁴⁷ <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar/underhallstod>.

Utfyllnadsbidrag

Om den underhållsskyldige föräldern betalar ett underhållsbidrag som är lägre än 1 273 kronor per barn och månad kan boföräldern ansöka om ett utfyllnadsbidrag. Försäkringskassan räknar ut vilket belopp den underhållsskyldige föräldern ska betala till boföräldern och betalar sedan ut mellanskillnaden upp till 1 273 kronor.⁴⁸

Underhållsstöd vid växelvis boende

Bor barnet växelvis hos sina föräldrar kan båda föräldrarna ansöka om ett underhållsstöd vid växelvis boende. Stödet uppgår då till maximalt 636 kronor per barn och månad. Stödet inkomstprövas mot den sökandes ekonomiska situation.⁴⁹ Här skiljer sig således stödet från de andra formerna av underhållsstöd. Underhållsstöd vid växelvis boende är inte en kompensation för uteblivet underhåll från den andre parten, utan ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar, där den sökande har en svag ekonomi.

Utöver dessa tre former av underhållsstöd finns detaljerade regler om anstånd med betalning av underhållsstöd och hur umgängesavdrag och återbetalningsbelopp ska beräknas, etcetera.

2.3 Föräldrar och barn i underhållsstödet

Underhållsstödet är ett stödsystem som berör många barn och många föräldrar. Av Sveriges drygt 1,9 miljoner barn (i åldrarna 0-17 år) fanns det 2009 ungefär en halv miljon barn med särlevande föräldrar.⁵⁰ Samma år fick lite drygt 225 000 barn någon form av underhållsstöd.⁵¹ Det motsvarar cirka 45 procent av det totala antalet barn med särlevande föräldrar.

2.3.1 Antalet barn med underhållsstöd

Antalet barn med underhållsstöd har stadigt minskat mellan åren 2000 och 2009, vilket framgår av diagram 1. Totalt sett har antalet barn i åldrarna 0-17 år med någon form av underhållsstöd minskat med nästan 90 000 barn från cirka 315 000 barn år 2000 till drygt 225 000 barn år 2009. Det är en

⁴⁸ <http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/separerar/underhallstod>.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Försäkringskassans årsredovisning 2009, s. 69.

⁵¹ Statistik från Försäkringskassan, juni 2010.

minskning med nästan 30 procent. Under samma tidsperiod har antalet barn i åldrarna 0 till 17 år varit nästan konstant, omkring 1,9 miljoner barn⁵².

Den stora gruppen av förmånstagare i systemet är barn med helt underhållsstöd, och den gruppen är fortfarande den största även om det är i den gruppen den största minskningen har skett i absoluta tal. Likaså har antalet barn med utfyllnadsbidrag minskat mellan åren 2000 och 2009. Den gruppen barn är mycket mindre än gruppen barn med helt underhållsstöd, och därför blir minskningen inte lika markant i absoluta tal trots att det rör sig om en minskning om lite drygt 70 procent.

Däremot har antalet barn som får underhållsstöd vid växelvis boende ökat sedan 2000. Mellan åren 2000 och 2003 nästan fördubblades antalet barn med underhållsstöd vid växelvis boende, från 13 000 barn till 23 700 barn. Enligt Försäkringskassan beror ökningen troligen på de regelförändringar⁵³ som började gälla efter sista mars 2001. Därefter har antalet barn som får underhållsstöd vid växelvis boende stabiliserats något. År 2009 fick 25 300 barn underhållsstöd vid växelvis boende. Vi kan även se i de undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) som Statistiska centralbyrån genomför årligen att allt fler barn bor växelvis hos sina föräldrar efter en skilsmässa eller separation. Där framgår att andelen barn som bor växelvis hos sina föräldrar har ökat under det senaste decenniet från 18 procent 2001/02 till 28 procent 2006/07. Den kraftigaste ökningen skedde dock under 1990-talet, från 4 procent 1992/93 till 18 procent 2001/02.⁵⁴ Totalt sett bor drygt 100 000 barn⁵⁵ i dag växelvis hos sina föräldrar.

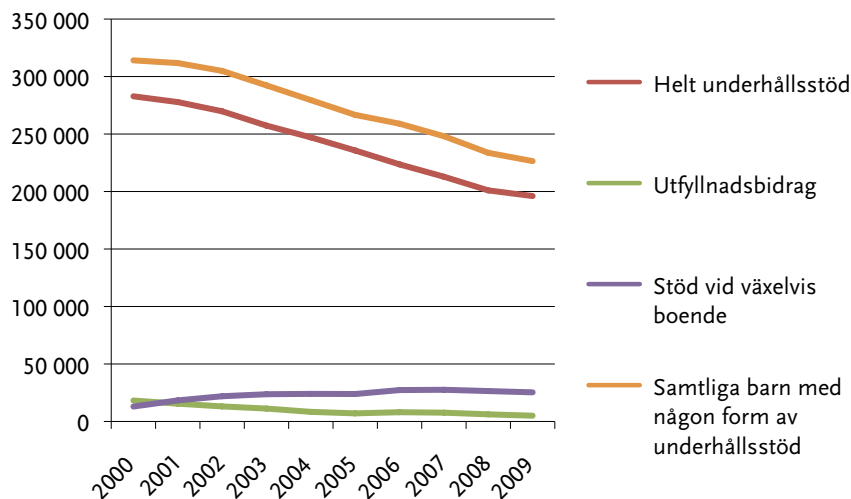
⁵² Statistiska centralbyrån, befolkningsstatistiken.

⁵³ Före den regeländring, som började gälla efter sista mars 2001, skulle underhållsstöd vid växelvis boende sökas av den förälder som barnet var folkbokfört hos. Det belopp som betalades ut reducerades med det belopp som den andra föräldern skulle ha betalat om ansökan hade avsett ett helt underhållsstöd. Föräldrarna skulle sedan dela på stödet.

⁵⁴ Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF), SCB.

⁵⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 60.

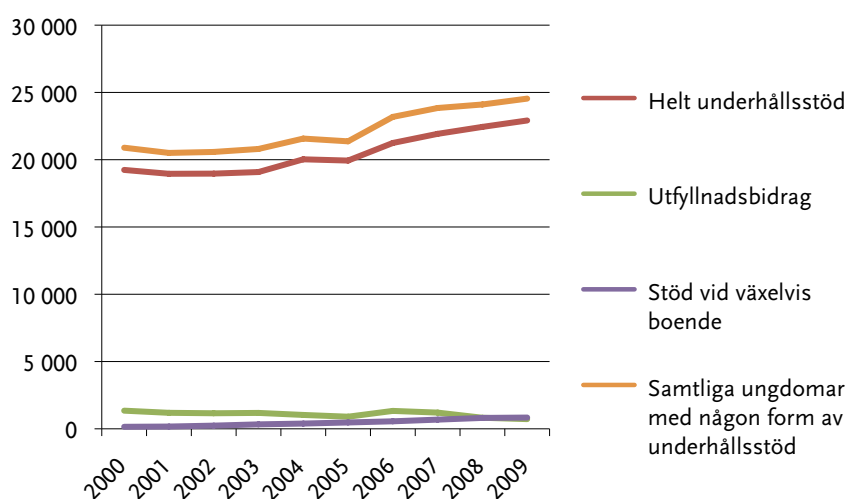
Diagram 1: Antalet barn med underhållsstöd i åldern 0-17 år, decembervärden för respektive år



Källa: Försäkringskassan, juni 2010.

När det gäller ungdomar i åldrarna 18-19 år och som fortfarande går i gymnasiet eller i grundskolan ser vi en motsatt utveckling. Antalet ungdomar som får förlängt underhållsstöd på grund av studier har ökat från omkring 21 000 personer till närmare 25 000 sedan år 2000. Detta motsvarar en ökning med nästan 20 procent, se diagram 2. Även här har antalet utbetalda utfillnadsbidrag minskat medan antalet underhållsstöd vid växelvis boende ökat.

Diagram 2: Antalet ungdomar med förlängt underhållsstöd i åldern 18-19 år, decembervärden för respektive år

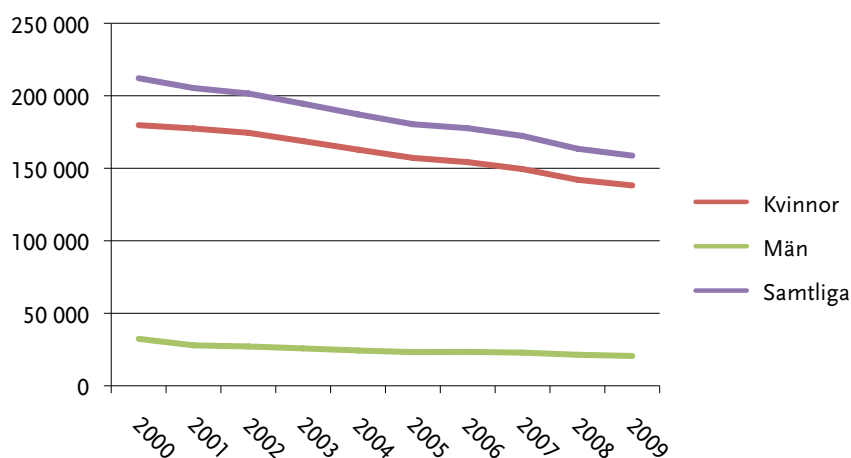


Källa: Försäkringskassan, juni 2010.

2.3.2 Antalet föräldrar i underhållsstödet

Antalet föräldrar i underhållsstödet har minskat, precis som antalet barn har minskat, under perioden 2000-2009. Som framgår av diagram 3 utgör kvinnor omkring 85 procent av bidragsmottagarna, och det är ett förhållande som i princip har stått sig till 2009, då kvinnornas andel hade ökat något till 87 procent.

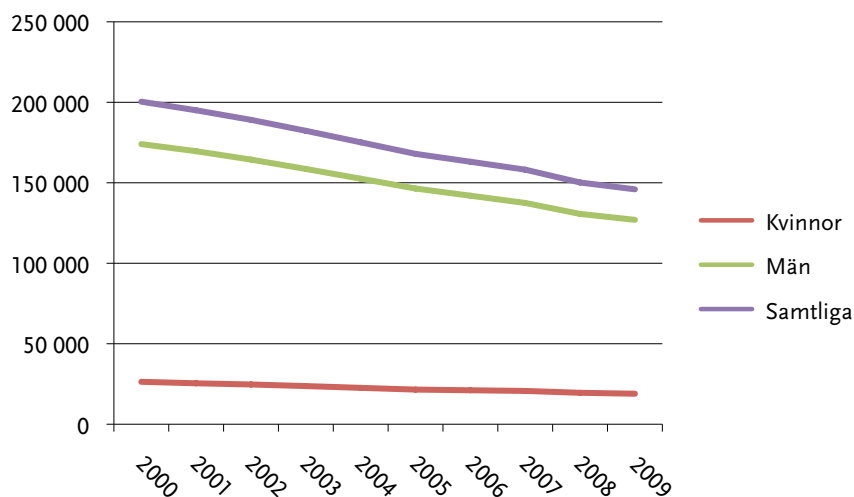
Diagram 3: Antal mottagare av underhållsstöd fördelat på kön, decembervärden för respektive år



Källa: Försäkringskassan, juni 2010.

De betalningsskyldiga är något färre än antalet bidragsmottagare. Även denna grupp har minskat över åren 2000-2009 på samma vis som antalet barn och antalet bidragsmottagare, vilket kan ses i diagram 4. Här råder det av förklarliga skäl direkt motsatta förhållandet vad gäller könsfördelningen. Endast 13 procent av kvinnorna är betalningsskyldiga. Relationen mellan könen har inte förändrats nämnvärt över perioden.

Diagram 4: Antal betalningsskyldiga för underhållsstöd fördelat på kön, decembervärden för respektive år



Källa: Försäkringskassan, juni 2010.

2.3.3 Föräldrar med växelvis boende och bostadsbidrag

Underhållsstöd vid växelvis boende skiljer sig, som tidigare nämnts, från de två andra formerna av underhållsstöd, helt underhållsstöd och utfyllnadsbidrag. Underhållsstöd vid växelvis boende är inte en kompensation för uteblivet underhåll från den andre parten, utan ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar, där den sökande har en svag ekonomisk situation.

Vi kan också konstatera att hälften av de föräldrar som har en inkomst⁵⁶ upp till 250 000 kronor 2008 och som erhöll underhållsstöd vid växelvis boende också fick bostadsbidrag under samma period. Totalt sett fick närmare 38 procent, eller 62 000 föräldrar av omkring 163 000 föräldrar, bostadsbidrag samtidigt som de mottog underhållsstöd vid växelvis boende (gäller alla inkomstklasser).⁵⁷

⁵⁶ Inkomstuppgiften är pensionsgrundad inkomst registrerad i december 2008, källa Försäkringskassan.

⁵⁷ Statistik från Försäkringskassan.

2.3.4 Underhållsstödet kostar 2 miljarder kronor

Försäkringskostnaden för underhållsstödet är inte detsamma som den summa pengar staten betalat ut i underhållsstöd. I och med att den betalningsskyldige föräldern debiteras i de fall Försäkringskassan bedömer att betalningsförmåga finns betalas en viss summa tillbaka till staten. Allt som debiteras betalas emellertid inte tillbaka till staten, men merparten av det som debiteras betalas förr eller senare tillbaka.

Statens nettokostnad för underhållsstödet, det vill säga summa utbetalt minus summa inbetalt, är således den verkliga försäkringskostnaden för underhållsstödet. Försäkringskostnaden för underhållsstödet har minskat med 850 miljoner kronor sett över en tioårsperiod och uppgick för 2009 till cirka 2 miljarder kronor. Det är en förväntad utveckling med tanke på att antalet barn i underhållsstödet totalt sett har minskat och att underhållsstödet inte har höjts med mer än 100 kronor per barn och månad under samma period.

Tabell 1: Statens kostnader för underhållsstödet

År	Utbetalat belopp, mnr	Debiterat belopp, mnr	Inbetalat belopp, mnr	Statens kostnad, mnr
1999	4 591	1 989	1 695	2 896
2000	4 481	1 811	1 850	2 631
2001	4 380	1 848	1 884	2 496
2002	4 298	2 248	1 956	2 342
2003	4 127	2 228	1 979	2 148
2004	3 988	2 225	1 974	2 014
2005	3 811	2 109	1 875	1 935
2006	4 038	1 829	1 816	2 222
2007 ¹⁾	3 888	1 721	1 765	2 123
2008 ²⁾	3 724	1 645	1 699	2 025
2009 ³⁾	3 645	1 609	1 599	2 046

¹⁾ Inbetalat av bidragsskyldiga inklusive inbetalningar från Kronofogdemyndigheten med 528 mkr.

²⁾ Inbetalat av bidragsskyldiga inklusive inbetalningar från Kronofogdemyndigheten med 493 mkr.

³⁾ Inbetalat av bidragsskyldiga inklusive inbetalningar från Kronofogdemyndigheten med 449 mkr.

Källa: Försäkringskassan.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

- Försäkringskassan har information på sin hemsida om hur de båda regelverken fungerar och verktyg för beräkning av underhållsbidrag. Däremot har myndigheten inte i uppdrag att bistå föräldrar i att beräkna ett underhållsbidrag eller att upprätta avtal om underhåll.
- Underhållsstöd vid växelvis boende skiljer sig från de andra delarna i underhållsstödet. Stödet inkomstprövas mot den sökandes ekonomiska situation och är inte en kompensation för uteblivet underhåll från den andre parten. Det kan snarare ses som ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar, där den sökande har en svag ekonomi.

3 Regeringens styrning

3.1 Den ekonomiska familjepolitiken

Underhållsstödet ingår som en del i den ekonomiska familjepolitiken. Regeringens målsättning för den ekonomiska familjepolitiken är att bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. Enligt regeringen ska familjepolitiken utformas så att barn i ekonomiskt utsatta hushåll får stöd.⁵⁸ Genom underhållsstödet garanterar samhället att barn med särlevande föräldrar får ett visst underhåll även när den bidragsskyldige föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet.

I den ekonomiska familjepolitiken ingår tre typer av förmåner, generella bidrag (allmänna barnbidrag, bidrag till internationella adoptioner), försäkringar (föräldraförsäkring, barnpension och efterlevandestöd, pensionsrätt för barnår) samt behovsprövade bidrag (bostadsbidrag, underhållsstöd, vårdbidrag för funktionshindrade barn).⁵⁹ De trygghetssystem som staten byggt upp har till syfte att ge en ekonomisk trygghet under perioder med ökad försörjningsbörda. Barnbidraget är ett generellt bidrag som utjämnar ekonomiska förutsättningar mellan perioder med och utan försörjningsansvar. De behovsprövade förmånerna, som till exempel underhållsstödet, går främst till familjer med låga inkomster och relativt stor försörjningsbörda.⁶⁰

3.2 Målet om att fler föräldrar ska sköta betalning av underhåll på egen hand

Regeringen har sedan 2002 haft ett mål för underhållsstödet om att underhåll i ökad utsträckning ska regleras direkt mellan föräldrarna. Försäkringskassan har i sitt uppdrag att arbeta för målet och återrapportera hur målet uppfylls. Tanken med målet är att minska antalet ärenden hos Försäkringskassan där fullt underhållsstöd utgår och där betalningsförmåga

⁵⁸ Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 12, s. 15.

⁵⁹ Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 12, s. 13.

⁶⁰ Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 12, s. 16-17.

finns. Enligt regeringen kan det också finnas ekonomiska fördelar för barnen om föräldrarna löser underhållet direkt mellan varandra då det i vissa fall kan innebära att barn får ett högre underhåll än underhållsstödets maxbelopp på 1 273 kronor per månad.

Om färre föräldrar betalar underhåll för sina barn via underhållsstödet förväntas Försäkringskassans förvaltningskostnader minska. Försäkringskassan har beräknat att myndigheten skulle kunna spara drygt 78 miljoner kronor om alla bidragsskyldiga föräldrar började betala underhållet utan Försäkringskassans inblandning.⁶¹ Riksrevisionen har bett att få ta del av underlagen för denna beräkning, men Försäkringskassan är osäker på vilka grunder beräkningen gjordes. Riksrevisionen bedömer dock att uppgiften inte är orimlig. År 2009 uppgick den totala förvaltningskostnaden för underhållsstödet till 366 miljoner kronor⁶². En besparing om 78 miljoner kronor skulle motsvara en besparing om cirka 20 procent av de administrativa kostnaderna för underhållsstödet.

Sedan 2009 har skrivningen i regeringens mål förändrats något. Det nya målet är att Försäkringskassan ska *verka för* att separerade föräldrar i större utsträckning på egen hand reglerar underhållet för barnet.

Återrapporteringen av målet innebär att Försäkringskassan ska redovisa i vilken utsträckning särlevande föräldrar reglerar underhållet på egen hand. De senaste åren har Försäkringskassan skrivit i sin återrapportering att målet är uppfyllt. Man har grundat sin uppfattning om att målet *att fler föräldrar ska reglera underhållet på egen hand* är uppfyllt på att antalet barn som får underhållsstöd minskar. Däremot redovisar Försäkringskassan inte någon analys över hur dess arbete har bidragit till att uppnå målet eller om det minskade antalet barn som får underhållsstöd beror på andra faktorer. I sin återrapportering⁶³ anger man att den främsta orsaken till att antalet barn med underhållsstöd minskar är de låga födelsetalen under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Samtidigt har antalet separationer minskat och antalet barn som bor växelvis hos sina föräldrar ökat. Enligt Försäkringskassan kan myndighetens arbete med att få föräldrarna att sköta underhållet direkt mellan sig också vara en bidragande orsak. Försäkringskassan redovisar inte hur stor betydelse dess egna insatser har haft för minskningen av antalet föräldrar som löser underhållet för sina barn via underhållsstödet. Regeringen har heller inte efterfrågat någon analys av effekterna av Försäkringskassans insatser utan varit nöjd med den positiva utvecklingen av måluppfyllelsen.

⁶¹ Försäkringskassan analyserar 2005:14, s. 41. Enligt denna rapport beräknas Försäkringskassan spara in 78 miljoner kronor per år, om en insats görs det första året som beräknas kosta 18 miljoner kronor. Således blir besparingen det första året 60 miljoner kronor, och 78 miljoner kronor från och med år 2 och framåt.

⁶² Försäkringskassans årsredovisning 2009, s. 89.

⁶³ Försäkringskassans årsredovisning, 2008, s. 60.

I årsredovisningen för 2008 skriver Försäkringskassan att man på grund av omorganisation inte har arbetat aktivt med att få föräldrarna att själva reglera underhållet.

3.3 Försäkringskassans insatser för målet

Försäkringskassans riktade insatser för att förmå fler föräldrar att reglera underhållet för sina barn på egen hand består av information som lämnas till dem som ansöker om underhållsstöd och till dem som blir bidragsskyldiga. Informationen tillhandahålls i ett faktablad som skickas till den som ansöker om underhållsstöd.⁶⁴

Den betalningsskyldige föräldern ska bli kontaktad av en handläggare från Försäkringskassan som informerar om att det är möjligt att betala underhållet direkt till den andre föräldern. Detta gäller under förutsättning att den betalningsskyldige kan betala ett fullt underhållsstöd om 1 273 kronor i månaden.⁶⁵ Även vid omprövning av ärenden där den betalningsskyldige kommer upp till 1 273 kronor i månaden ska handläggaren kontakta den betalningsskyldige för att informera om möjligheten att direkt betala till boföräldern.⁶⁶

Enligt Försäkringskassan upphörde de riktade insatserna i samband med omorganisationen 2008.⁶⁷ De återupptogs dock under andra halvåret 2009 när en ny version av Ensa-processen för underhållsstöd infördes.⁶⁸

3.4 Föräldrarnas uppfattning

Riksrevisionen har även frågat föräldrarna själva om orsakerna till varför de låter underhållet för sina barn gå via underhållsstödet. Frågorna är ställda i en enkät som har sänts till 2 000 föräldrar, både betalningsskyldiga och bidragsmottagare (1 000 föräldrar i vardera gruppen). Föräldrarna har plockats slumpmässigt ur den grupp av föräldrar som i april 2010 använder sig av underhållsstödet och som bedöms av Försäkringskassan ha full betalningsförmåga samt inte har några skulder för obetalda återbetalningsbelopp hos Kronofogdemyndigheten. Gruppen har begränsats till de föräldrar som har ett första beslut om underhållsstöd från år 2002, det år då målet om att fler föräldrar ska reglera underhållet för sina barn på

⁶⁴ Intervju, Försäkringskassan, 2010-05-21.

⁶⁵ Ensa-processen, *Processen för att utreda och besluta om underhållsstöd*, s. 58.

⁶⁶ Ensa-processen, *Processen för att utreda och besluta om underhållsstöd*, s. 59.

⁶⁷ Försäkringskassan, årsredovisning 2008, s. 60.

⁶⁸ Försäkringskassan, årsredovisning 2009, s. 75.

egen hand skrevs in i regleringsbrevet till Försäkringskassan. Total omfattar denna grupp 104 704 unika föräldrar, varav 52 877 är boföräldrar, det vill säga sökande, och 53 011 föräldrar är betalningsskyldiga.⁶⁹ Med andra ord kan vi konstatera att det idag finns, bara i denna grupp av föräldrar, som tillkommit i underhållsstödssystemet sedan 2002, finns lite drygt 53 000 betalningsskyldiga föräldrar som enligt Försäkringskassans definition har ekonomisk förmåga att betala underhåll för sina barn.

Totalt sett bestod urvalsgruppen av hälften kvinnor och hälften män, 51 respektive 49 procent. Kvinnorna utgjorde cirka 90 procent av gruppen bidragsmottagare och männen cirka 90 procent av gruppen betalningsskyldiga. Kvinnorna finns företrädevis i de lägre inkomstgrupperna, upptill 25 000 kronor i månaden, medan männen företrädevis återfinns i de högre inkomstgrupperna, 25 000 kronor i månaden och därutöver. Inkomst- och åldersspridningen beskrivs närmare i bilaga 2. Svarsfrekvensen blir alltid låg när det handlar om enkäter med känsliga frågor. Vanligtvis hamnar svarsfrekvensen omkring 40 procent. I denna enkät, som gick ut i slutet av maj 2010, blev svarsfrekvensen 34,2 procent, vilket får betecknas som förhållandevis låg. Ingen bortfallsanalys har gjorts.

På grund av den relativt låga svarsfrekvensen är det svårt att dra alltför långtgående slutsatser av de svar vi fått. Däremot är den bild svaren ger så pass tydlig och genomgående, oavsett kön, ålder, inkomstgrupp och region, att den ändå kan ge en viss fingervisning om hur föräldrar uppfattar situationen.

Av de svar vi fått in i enkätundersökningen står det klart att var fjärde förälder inte känner till att man kan lösa underhållet för sina barn på egen hand, utan Försäkringskassans inblandning. Resultatet är detsamma oavsett vilken grupp vi tittar på. 27 procent av de betalningsskyldiga och 25 procent av bidragsmottagarna kände inte till att de kunde lösa underhållet på egen hand. Resultatet blir detsamma om vi delar upp svaren i kvinnor och män, åldersgrupper och inkomstgrupper.

Hälften av de svarande angav att de inte fått någon information från Försäkringskassan om att de kan sköta betalningen av underhållet på egen hand. Även här kvarstår bilden oavsett vilken grupp svarande vi sorterar på. 53 procent av de betalningsskyldiga och 46 procent av bidragsmottagarna svarade att de inte fått någon information av Försäkringskassan om att de kan sköta betalningen av underhållet själva utan Försäkringskassans inblandning. Av dem som svarat att de har fått information från

⁶⁹ Framställning av urvalsram och slumpmässig dragning av urvalet har genomförts av Försäkringskassan, Avdelningen för analys och prognos/Enheten för statistisk analys, i maj 2010.

Försäkringskassan angav majoriteten att informationen har förmedlats till dem muntligen via telefon eller i ett personligt möte. Omkring 60 procent svarade att de fått muntlig information. Återigen kvarstår bilden oavsett vilken grupp vi tittar på.

På frågan om varifrån föräldrarna fått information om hur underhåll för deras barn kan lösas svarade hälften att de fått information från Försäkringskassan. Närmare 15 procent angav vänner och bekanta som den främsta informationskällan, och inte fler än var tionde angav att de fått information från kommunernas socialtjänst, familjerätt eller familjerådgivning. Inte fler än någon eller några procent av de svarande hade fått informationen från sociala medier eller andra typer av medier. Med andra ord framstår Försäkringskassan som den instans föräldrar i första hand vänder sig till när de har frågor om hur underhåll för barn ska lösas.

Vi ställde också frågor om vilket eller vilka de viktigaste skälen är till att föräldrarna låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet och vad som skulle kunna få dem att ändra sig. Mer än hälften svarade att den främsta anledningen är att säkerställa att pengarna kommer i tid. Omkring var sjätte svarade att det antingen var de själva eller den andre föräldern som inte accepterade att underhållet löses på annat vis än genom Försäkringskassans underhållsstöd. Var tionde angav att det främsta skälet var att de får ett kvitto på att underhållet är betalt.

Det som skulle kunna få föräldrarna att ändra sig och betala underhållet för sina barn utan Försäkringskassans inblandning var om det fanns ett sätt att säkerställa att pengarna kommer i tid (23 procent av de svarande), om en opartisk instans kunde hjälpa dem att beräkna underhållets storlek (10 procent av de svarande) eller om det fanns ett enkelt sätt att göra umgängesavdrag (7 procent av de svarande).

Så många som 42 procent svarade att ingenting skulle kunna få dem att sköta underhållet för sina barn på egen hand, inte ens om Försäkringskassan skulle ta betalt för att sköta in- och utbetalningar av underhållet. Det föranleder oss att tro att det finns föräldrar som inte vill betala mer än de 1 273 kronor som underhållsstödet består av.

Enkätformuläret finns i bilaga 1 och svaren redovisas i sin helhet i bilaga 2.

3.5 Särskilt uppdrag

År 2005 gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att redovisa *hur myndigheten själv eller tillsammans med andra aktörer kan ge separerade föräldrar bättre stöd i att träffa avtal om underhållsbidrag för barn*⁷⁰.

Försäkringskassan överlämnade året därpå sitt förslag⁷¹. Regeringen har därefter inte agerat, vilket enligt Socialdepartementet berodde på flera olika omständigheter, som bland annat regeringsskiftet, den kommande utredningen (Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad⁷²) och Försäkringskassans dåliga ekonomi samt att Försäkringskassan inte maktade med fler förändringar till följd av omorganisationen 2008.

Av det förslag Försäkringskassan redovisade till regeringen 2006 framgår att Försäkringskassan föreslog att de själva skulle få uppgiften att hjälpa separerade föräldrar med att upprätta avtal om underhållsbidrag. Försäkringskassan föreslog även att de skulle få möjlighet att godkänna avtal om underhållsbidrag så att avtalen kunde ligga till grund för indrivning utanför Norden. För dessa uppgifter tillsammans med uppdraget att informera om underhållsbidrag och utbilda personal begärde Försäkringskassan extra medel eftersom Försäkringskassan ansåg att uppgiften inte skulle rymmas inom tilldelat anslag. Enligt Försäkringskassans beräkningar skulle kostnaden för att utbilda personal samt bygga upp plattformar för information och teknik kosta 1,5 miljoner kronor. Det löpande arbetet med att lämna stöd i nytilkomna ärenden beräknades kosta 8 miljoner kronor per år. Därutöver beräknade Försäkringskassan att de skulle behöva 13 miljoner kronor per år under de kommande tre åren för att ge stöd till föräldrar och upprätta avtal för alla de barn där underhållskyldigheten redan fullgörs. Av Försäkringskassans redovisning framgår även att om dessa uppgifter läggs på Försäkringskassan och fler föräldrar själva betalar beloppet till barnet skulle det leda till att Försäkringskassans administrativa kostnader för handläggning av dagens underhållsstöd skulle minska med 78 miljoner kronor per år med hänvisning till rapporten Försäkringskassan analyserar 2005:14⁷³.

⁷⁰ Regleringsbrev till Försäkringskassan avseende budgetåret 2005.

⁷¹ Försäkringskassan, Redovisning av hur Försäkringskassan själv eller tillsammans med andra kan ge separerade föräldrar bättre stöd i att träffa avtal om underhållsbidrag till barn, dnr. 124845-2005.

⁷² Dir. 2009:56.

⁷³ Försäkringskassan analyserar 2005:14, s. 41.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

- Sedan 2002 styr regeringen Försäkringskassans arbete med underhållsstödet via ett övergripande mål om att fler särlevande föräldrar ska reglera underhållet för sina barn på egen hand. Målet kvarstår fortfarande, men har sedan 2009 omformulerats något, Försäkringskassan ska *verka för* att särlevande föräldrar i större utsträckning på egen hand reglerar underhållet för barnet.
- Försäkringskassan har räknat ut att myndigheten kan spara cirka 78 miljoner kronor om alla bidragsskyldiga föräldrar började betala underhållet utan Försäkringskassans inblandning. Det är oklart på vilka grunder beloppet är framräknat. Riksrevisionen har efterfrågat underlag, men Försäkringskassan är osäker på vilka grunder beräkningen gjordes.
- Försäkringskassans insatser för att nå regeringens mål har i huvudsak bestått av generella och riktade informationsinsatser. Sedan andra halvåret 2006 finns information om hur föräldrar som inte bor tillsammans kan träffa avtal om underhållsbidrag till sina barn på Försäkringskassans webbsida. Där finns också blanketter för avtal och ett beräkningsinstrument att tillgå som föräldrarna kan använda för beräkning av underhållsbidrag.⁷⁴
- Försäkringskassan har inte följt upp om myndighetens riktade insatser för att få fler föräldrar att lösa underhållet på egen hand ger resultat. Regeringen har heller inte efterfrågan någon uppföljning av effekterna av Försäkringskassans insatser.
- I den grupp av föräldrar som tillkommit i underhållsstödssystemet sedan 2002, det vill säga från och med det år som Försäkringskassan har som mål att fler särlevande föräldrar ska reglera underhållet för sina barn på egen hand, finns lite drygt 53 000 betalningsskyldiga föräldrar som enligt Försäkringskassans definition har ekonomisk förmåga att betala underhåll för sina barn. De skulle därmed teoretiskt kunna reglera underhållet för sina barn på egen hand, utan Försäkringskassans inblandning.
- Riksrevisionens enkätundersökning visar att var fjärde förälder i underhållssystemet inte känner till att man kan lösa underhållet för sina barn på egen hand. Hälften av de svarande angav att de inte fått någon information från Försäkringskassan om att de kan sköta betalningen av underhållet på egen hand. Enkätundersökningen visar också att det krävs andra insatser än rena informationsinsatser för att få fler föräldrar att vilja reglera underhållet för sina barn på egen hand.

⁷⁴ Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 60.

4 Försäkringskassan och underhållsstödet

Försäkringskassan administrerar försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Myndighetens uppdrag är att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar. Totalt hanterar Försäkringskassan drygt 40 förmåner och betalar ut cirka 202 miljarder kronor om per år.⁷⁵ Myndigheten har cirka 13 550 anställda och är därmed en av Sveriges största myndigheter. Myndighetens förvaltningsanslag uppgår 2010 till 7,2 miljarder kronor.⁷⁶

Försäkringskassan genomförde en omfattande organisationsförändring 2008. I den nya organisationen handläggs ärenden genom en nationell telefonkundtjänst, självbetjäningstjänster via Internet och vid lokala och nationella försäkringscenter. Nationella försäkringscenter handlägger ärendeslag som kräver begränsade kontakter med medborgarna. Underhållsstödet bedöms vara ett sådant ärendeslag och handläggs vid 9 av Försäkringskassans 17 nationella försäkringscenter.⁷⁷

4.1 Försäkringskassans mål för underhållsstödet och den interna styrningen

De mål för underhållsstödet som Försäkringskassan arbetar efter uttrycks i flera styrdokument. Förutom regeringens mål i regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag arbetar myndigheten utifrån flera interna mål.

Försäkringskassans övergripande styrning av verksamheten utgår från ett så kallat styrkort⁷⁸ som innehåller internt uppsatta mål och nyckeltal för myndighetens mest prioriterade områden. I det övergripande styrkortet finns inga riktade mål för själva handläggningen av underhållsstödet, men ärendeslaget omfattas av det generella målet om att minst 95 procent av samtliga ärenden ska ha tillräckligt beslutsunderlag och i dessa ärenden ska minst 98 procent vara rätt beslut. Däremot finns ett specifikt mål rörande handläggningstiden för underhållsstödet i ett nedbrutet styrkort som enbart

⁷⁵ OH-presentation – Försäkringskassan, april 2010.

⁷⁶ RiR 2010:3, Från många till en – sammanslagningar av myndigheter, s. 25.

⁷⁷ Stockholm Sollentuna, Stockholm Klara, Göteborg City, Göteborg Gårda, Malmö, Falun, Jönköping, och Visby. Försäkringscentret i Visby hanterar enbart underhållet i utlandsärenden.

⁷⁸ Styrkort är en svensk översättning av engelskans Balanced Scorecard och är en metod för att skapa en mer balanserad styrning (därav namnet). Metoden syftar till att förverkliga organisationens strategi genom att koppla den till olika centrala nyckeltal och på så sätt föra strategin närmare det dagliga arbetet.

gäller de för de nationella försäkringscentren. I ärenden rörande ansökan om underhållsstöd, ansökan om förlängt underhållsstöd och ärenden om anstånd med betalningen av underhållsstöd gäller att i *genomsnitt* för riket ska 75 procent av ärendena handläggas inom 40 dagar.

4.1.1 *Handläggningen ska ske i enlighet med en processbeskrivning*

Handläggningen av underhållsstödet, liksom flera av Försäkringskassans ärendeslag, styrs av internt beslutade arbetsbeskrivningar, så kallade Ensa-processer. Processerna har införts successivt sedan 2003 och under 2008 infördes en process för underhållsstödet. Syftet med processerna är att skapa förutsättningar för likformighet, effektivitet och kvalitet i handläggningen.⁷⁹ I Ensa-processen för underhållsstöd finns ytterligare ett internt mål och det är att handläggningen av ärenden ska påbörjas omedelbart efter det att ansökan inkommit till Försäkringskassan. Syftet med målet är att svara upp mot underhållsstödslagens krav om att Försäkringskassan inom en vecka ska sända ett meddelande till den bidragsskyldige att ansökan gjorts.

Arbetsmomenten i Ensa-processerna är förhållandevis detaljerade och handläggningen av underhållsstöd beskrivs i ett dokument om cirka 250 sidor. Arbetsmomenten är även tidsatta, vilket ligger till grund för en beräkningsmodell, en så kallad kalkyl, som bland annat används för att dimensionera personalstyrkan. Enligt uppgift från Försäkringskassan finns det i princip en beslutad kalkyl för alla ärendeslag där det finns en processanalys.⁸⁰ Försäkringskassan har däremot inte beslutat om en kalkyl för underhållsstödet. Skälet till detta är enligt Försäkringskassan att handläggningen av underhållsstödet bedöms som komplex och det har medfört att beslut om en kalkyl tagit längre tid än normalt. Enligt Försäkringskassan kommer kalkylen att beslutas inom kort. Avsaknaden av en kalkyl har kritiserats i en rapport⁸¹ av myndighetens internrevision. I rapporten framgår att problemet inte ligger i svårigheten att dimensionera personalen eftersom en annan produktionsstyrningsmodell används för detta syfte. Däremot innebär avsaknaden av en kalkyl att de nationella försäkringscentren upplever en osäkerhet om de utifrån kraven i Ensa-processen klarar att handlägga tillräckligt många ärenden.⁸²

⁷⁹ Inspektionen för socialförsäkringen, Försäkringskassans verkställande av domar, rapport 2010-3, s. 18.

⁸⁰ Försäkringskassan, 2010-06-22.

⁸¹ Internrevisionsrapport 2009:14, Kontrollaktiviteter i handläggningen – En granskning av rutiner för processefterlevnad inom förmånsslaget underhållsstöd, s. 12.

⁸² Ibid.

4.1.2 *Den operativa styrningen*

Huvudkontorets operativa styrning av de nationella försäkringscentren sker genom regelbunden uppföljning av resultat och antal beslutade ärenden. I händelse av att ett kontor uppvisar otillfredsställande resultat kan huvudkontoret begära in åtgärdsplaner från kontoret. Huvudkontoret kan även ta initiativ till andra åtgärder i situationer där respektive försäkringscenter inte självt har möjlighet att påverka sin situation, som exempelvis bristande resurser. Det kan i ett sådant fall handla om att styra om ärendeflöden mellan försäkringscentren. Denna typ av åtgärd sker endast undantagsvis eftersom kontoren förväntas hjälpa varandra. Enligt företrädare från Försäkringskassan har kontoren bildat allianser med varandra, vilket betyder att om ett kontor inte klarar att hantera sin andel av ärenden kan det allierade kontoret hjälpa kontoret.

4.1.3 *Handläggningstiderna har varit långa men pekar det senaste halvåret åt rätt håll*

Handläggningstider är ett centralt nyckeltal vid bedömning av Försäkringskassans effektivitet. För underhållsstödet är korta handläggningstider särskilt viktiga eftersom det berör två parter. Om handläggningstiden blir för lång, leder det inte bara till att den sökande får vänta på pengar utan även att den bidragsskyldiges första skuld för återbetalningsbelopp blir onödigt hög.

Som tidigare nämnts har Försäkringskassan ett internt mål om att i genomsnitt ska 75 procent av ärendena rörande ansökan om underhållsstöd, ansökan om förlängt underhållsstöd och ärenden om anstånd med betalningen av underhållsstöd handläggas inom 40 dagar. I Försäkringskassans årsredovisning redovisas endast handläggningstiden för ansökan om underhållsstöd, och där framgår att handläggningstiden under de tre senaste åren kraftigt försämrats. Från att ha handlagt 78 procent av ärendena inom 40 dagar år 2007 klarade man inte av mer än 54 procent av ärendena år 2009.

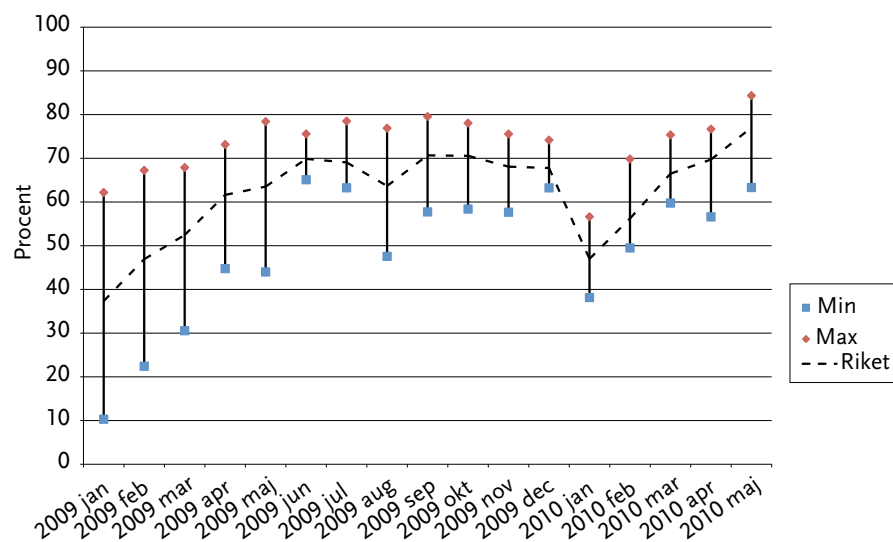
När Försäkringskassan omorganiserades var skälen till att koncentrera handläggningen i lokala respektive nationella försäkringscenter att möjliggöra en enhetlig rättstillämpning och en effektiv handläggning med hög kvalitet i hela landet.⁸³ Den tidigare ordningen var att i princip all handläggning skedde inom ramen för länsgränserna, det vill säga ärenden tillhörande länsinvånare i exempelvis Sörmlands län beslutades vid kontor i Sörmland. Med den tidigare ordningen var det relevant att jämföra om

⁸³ Försäkringskassans verksamhetsstrategi, 2008-10-23, dnr 4244-2008, s. 6.

det fanns en geografisk spridning av handläggningstider. Det är i dag inte möjligt att göra motsvarande jämförelse eftersom Försäkringskassan har en helt annan organisation. De nationella försäkringscentren handlägger ärenden utifrån olika geografiska upptagningsområden. Exempelvis handlägger försäkringscentret Stockholm Klara underhållsstödsärenden från kommuninvånare i södra Stockholmsområdet, men även ärenden från kommuninvånare i Blekinge län.

Vad som däremot är möjligt och intressant är att jämföra spridningen av handläggningstider för de olika nationella försäkringscentren. Det är rimligt att anta att om ett nationellt försäkringscenter uppvisar bra handläggningstider gynnas de kommuninvånare som tillhör försäkringscentret och vice versa. Ytterligare ett skäl att granska spridningen av handläggningstider är att det indikerar om Försäkringskassans interna styrning fungerar tillfredsställande eller inte. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen begärt in uppgifter om handläggningstider från Försäkringskassan. För respektive nationellt försäkringscenter som handlägger underhållsstöd har månadsvisa uppgifter om handläggningstider samlats in för perioden januari 2009 till maj 2010.⁸⁴ Handläggningstiderna avser ansökan om underhållsstöd, ansökan om förlängt underhållsstöd och ansökan om anstånd med betalningen av obetalda återbetalningsbelopp.

Diagram 5: Ansökan om underhållsstöd - andel beslut inom 40 dagar per försäkringscenter

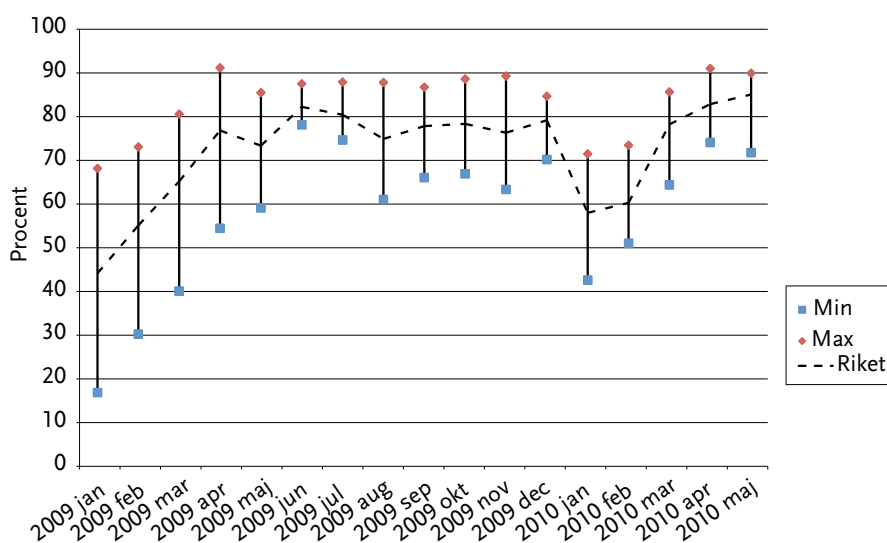


Källa: Försäkringskassan.

⁸⁴ De nationella försäkringscentren infördes successivt under 2008 i Försäkringskassans organisation. För jämförbarhetens skull används uppgifter från och med januari 2009. Uppgifterna är månadsvärden.

Av diagrammet ovan framgår att variationen i handläggningstider mellan försäkringscentren var mycket stora under de fem första månaderna 2009. De kontor som svarade för de sämsta handläggningstiderna hade dessutom resultat som vida understeg myndighetens mål. Därefter har spridningen mellan kontoren minskat med undantag för någon enstaka månad. Handläggningstiden för myndigheten har som helhet, bortsett från ett par månader, successivt förbättrats, och i maj uppnådde Försäkringskassan sitt mål om att i genomsnitt fatta beslut i 75 procent av ärendena inom 40 dagar. Resultatet är dock inte jämförbart med myndighetens resultat för 2009, det vill säga att myndigheten i genomsnitt klarade att handlägga 54 procent av ärendena inom 40 dagar. Förbättringen av handläggningstiden beror nämligen inte enbart på Försäkringskassans insatser utan också på att Försäkringskassan numera mäter handläggningstider för underhållsstödet på ett annat sätt än tidigare.⁸⁵ Med det nya sättet att mäta handläggningstiden blir resultatet ungefär 8 procentenheter bättre i förhållande till hur man tidigare mätte. Utvecklingen av upp- och nedgångar är däremot densamma. Samma förhållande gäller även för handläggningstiderna som beskrivs i de följande två diagrammen.

Diagram 6: Ansökan om förlängt underhållsstöd - andel beslut inom 40 dagar per försäkringscenter

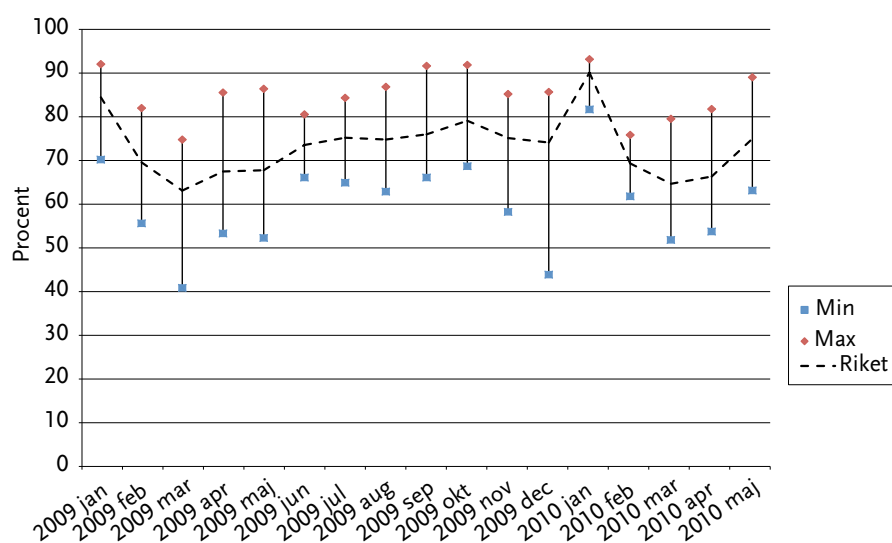


Källa: Försäkringskassan.

⁸⁵ Försäkringskassan, *Jämförelse mellan beräkning av handläggningstider från ÄHS med Ginsten/Mälker/TP*, 2010-02-05. Handläggningstider för underhållsstöd har tidigare baserats på underlag från ett IT-system kallat för TP-systemet. Numera baseras handläggningstiden för underhållsstöd med data från myndighetens ärendehanteringssystem (ÄHS). I underlaget från TP-systemet är antal avslutade ärenden med underhållsstöd betydligt fler än i ÄHS-systemet. Skillnaden kan bero på att man i TP behandlar varje barn som ett enskilt ärende, medan det i ÄHS genereras ett ärende per ansökan.

Utvecklingen av handläggningstider för ansökan om förlängt underhållsstöd påminner om den om handläggningstider för ansökan om underhållsstöd. Under första halvåret 2009 fanns stora variationer i handläggningstider mellan kontoren. Därefter har variationen mellan kontoren minskat och handläggningstiden för myndigheten som helhet har förbättrats. Skillnaden mot föregående diagram är att handläggningstiderna generellt sett varit bättre, och vid det senaste mättillfället klarade myndigheten att handlägga i genomsnitt 85 procent av ärendena inom 40 dagar.

Diagram 7: Ansökan om anstånd - andel beslut inom 40 dagar per försäkringscenter



Källa: Försäkringskassan.

Handläggningstiderna för anståndsärenden har inte samma utveckling som de två föregående ärendetyperna. Spridningen mellan kontorens resultat varierar över tid, och sett över hela perioden har handläggningstiden för riket blivit längre. Försämringen till trots når Försäkringskassan i maj 2010 sitt mål om att handlägga i genomsnitt 75 procent av ärendena inom 40 dagar. Det som också skiljer mellan anståndsärenden och de två andra ärendetyperna är att en anståndsansökan är tidsbegränsad och gäller som längst under ett kalenderår. Det innebär att många som söker anstånd skickar sina ansökningshandlingar till Försäkringskassan under årets första månader, vilket leder till en ökad arbetsbelastning för myndigheten. Detta är sannolikt orsaken till att handläggningstiden för anståndsärenden blivit längre under årets första månader.

4.1.4 *De indirekta kostnaderna har minskat men det är svårt att urskilja produktivitetsförbättringar*

Att handlägga ett underhållsstödsärende kostade 3 850 kronor per beslut 2007, det vill säga året innan Försäkringskassans senaste omorganisation. År 2009 har styckkostnaden sjunkit till 3 375 kronor. Att endast se till minskade styckkostnader som ett uttryck för att Försäkringskassan har förbättrat produktiviteten går dock inte. Styckkostnaden innehåller både direkta och indirekta kostnader. En direkt kostnad är i sammanhanget en kostnad som direkt kan hänföras till handläggningen av underhållsstödet, exempelvis lönekostnader för den handläggande personalen för ärendeslaget. En indirekt kostnad är en kostnad som inte direkt kan kopplas till handläggningen av underhållsstödet, exempelvis lokalhyra, kostnader för administrativ personal och IT-investeringar. De indirekta kostnaderna fördelas på alla ärendeslag med hjälp av en fördelningsnyckel.

En förklaring till att kostnaden per ärende har sjunkit för underhållsstödet är sannolikt att de indirekta kostnaderna har minskat. Försäkringskassans totala kostnader för att handlägga underhållsstödet sjönk nämligen med cirka 27 miljoner mellan åren 2007 och 2009.⁸⁶ Minskningen av kostnaderna berodde inte på att det blev färre som arbetade med ärendeslaget eftersom antalet årsarbetare under samma period ökade från 247 till 263. Ökningen av antalet årsarbetare motsvarar cirka 6 procent, vilket är densamma som ökningen av antalet beslut⁸⁷ som fattats under perioden. Det betyder att fler årsarbetare har fattat fler beslut, och därmed går det inte att se en produktivitetsförbättring om man endast ser till utvecklingen av styckkostnaderna.

Försäkringskassan använder sig även internt av stycktider som ett mått för att mäta utvecklingen av vad som kan kallas för arbetsproduktivitet för ett ärendeslag. Stycktiden för underhållsstödet baseras på personalens tidsredovisning för handläggning av ansökan av underhållsstöd och förlängt underhållsstöd som sedan divideras med antalet fattade beslut. Utifrån detta mått finns det å ena sidan en indikation på att personalen handlägger dessa ärenden lite snabbare nu för tiden än för tre år sedan. I december 2009 fattades ett beslut inom 540 minuter jämfört med 602 minuter december 2007. Å andra sidan är måttet trubbigt eftersom det inte mäter arbetsproduktiviteten för hela underhållsstödet. Det finns väldigt många arbetsmoment inom underhållsstödet som måste utföras vid sidan av att besluta om ansökan om underhållsstöd och förlängt underhållsstöd. Vad som exempelvis inte räknas in är den tid personalen

⁸⁶ Försäkringskassans förvaltningskostnader för underhållsstödet var 393 miljoner kronor 2007 och 366 miljoner kronor 2009.

⁸⁷ Under 2007 fattades 102 108 beslut och för 2009 108 416 beslut.

ägnar sig åt återbetalningsskyldigheten, det vill säga delgivningsarbetet, beslut om ansökan om anstånd och umgängesavdragen. Det betyder att den förbättrade arbetsproduktiviteten för ärenden rörande ansökan om underhållsstöd och förlängt underhållsstöd kan ha förbättrats på bekostnad av att det tar längre tid att få bidragsskyldiga delgivna eller för övriga uppgifter som ska göras för att kravet ska hanteras effektivt. Det går därmed inte att avgöra om arbetsproduktiviteten för underhållsstödet som helhet har förbättrats eller inte.

Mättet stycktider väcker dock frågan om tiden det tar att handlägga ett ärende kan anses vara rimlig i relation till den tid det tar för medborgaren att få beslutet. Enligt Försäkringskassan tar det i effektiv tid i genomsnitt 540 minuter, det vill säga nio timmar, för en handläggare att besluta om ett ansökningsärende för underhållsstöd och förlängt underhållsstöd. Samtidigt har myndigheten som mål att medborgaren ska få beslutet inom 40 dagar. Enligt Försäkringskassan skulle beslut i ärenden rörande ansökan om underhållsstöd och förlängt underhållsstöd i okomplicerade ärenden kunna fattas inom cirka 25 dagar. Detta inbegriper även de 14 dagar som en betalningsskyldig har på sig att lämna kompletterande information till Försäkringskassan. Detta kan jämföras med målet om 40 dagar. I praktiken ägnar sig handläggarna åt många andra arbetsmoment inom underhållsstödet, vilket också har nämnts i detta avsnitt. Men det reser ändå frågan om målet om 40 dagars handläggningstid är rimlig mot bakgrund av den tid det tar att fatta beslut och de liggtider ett ärende har.

4.1.5 *Kvalitet i besluten*

Försäkringskassan har sedan 2002 kontinuerligt utfört kvalitetskontroller av beslut och beslutsunderlag i de flesta av de förmåner myndigheten ansvarar för.⁸⁸ I årsredovisningen för 2008 redovisades att kvaliteten i handläggningen var bristande för underhållsstödet.⁸⁹ Det gällde framför allt att beslut fattades utifrån bristande beslutsunderlag i 16 procent av ärendena.⁹⁰ Enligt uppgift från Försäkringskassan berodde detta på problem som uppstod i och med att myndigheten omorganiserades under 2008 och att personalomsättningen under detta år var hög.⁹¹ Kvaliteten i beslutsunderlagen har förbättrats, och för 2009 bedömde Försäkringskassan att 95 procent av ärendena i underhållsstödet hade tillräckliga beslutsunderlag.⁹²

⁸⁸ Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 21.

⁸⁹ Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 54.

⁹⁰ Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 61.

⁹¹ Intervju Försäkringskassan 2010-03-15.

⁹² Försäkringskassans årsredovisning 2009, s. 89.

4.2 Många klarar inte återbetalningen till Försäkringskassan

När underhållsstöd lämnas till ett barn ska den som är bidragsskyldig återbetala stödet till staten.⁹³ Det betyder att Försäkringskassan i samband med ett beslut om utbetalning av underhållsstöd, eller i nära anslutning det, ska fastställa och besluta om återbetalningsskyldighet.⁹⁴ Beslutet om återbetalningsskyldighet ska delges den det berör.⁹⁵ Delgivningsförfarandet är viktigt och det finns två skäl till det. Det ena är att Försäkringskassan inte kan börja återkräva pengar förrän den betalningsskyldige är delgiven. Det andra skälet är att den som ska betala riskerar att bygga upp en stor skuld om beslutet inte snabbt kommer personen i fråga till kännedom.

4.2.1 Återbetalningsbelopp

Hur mycket den bidragsskyldige ska betala tillbaka till Försäkringskassan bestäms utifrån det senaste taxeringsbeslutet, det vill säga återbetalningsbeloppet för exempelvis 2009 styrs av 2008 års taxeringsbeslut, vilket innebär inkomster som den betalningsskyldige hade under 2007.⁹⁶ Det betyder med andra ord att en två år gammal årsinkomst ligger till grund för återbetalningsbeloppet.

Den bidragsskyldige ska betala en viss procentsats baserat på det senaste taxeringsbeslutet efter att Försäkringskassan gjort ett grundavdrag om 100 000 kronor.⁹⁷ Hur stor procentsats det blir beror på hur många barn den bidragsskyldige har. Ju fler barn, desto mindre behöver betalas tillbaka för varje barn. Vidare kan den bidragsskyldige göra vissa avdrag i återbetalningsbeloppet om han/hon haft barnet boende hos sig under vissa perioder, ett så kallat umgängesrättsavdrag.⁹⁸ Återbetalningsbeloppet kan inte överstiga 1 273 kronor per barn och månad, och Försäkringskassan räknar årligen om beloppet som ska betalas till myndigheten.

4.2.2 Kronofogdemyndighetens skuldhantering

I händelse av att den bidragsskyldige inte kan eller vill betala tillbaka återbetalningsbeloppet till Försäkringskassan ska myndigheten utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in pengarna.⁹⁹ Försäkringskassan är

⁹³ 21 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

⁹⁴ Försäkringskassans vägledning Återbetalning av underhållsstöd, 2001:2, version 4, s. 19.

⁹⁵ 14 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

⁹⁶ 25 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

⁹⁷ 24 § och 26 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

⁹⁸ Det gäller om barnet övernattar minst fem hela dygn i sträck eller övernattnings sker minst sex gånger under en månad.

⁹⁹ 29 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

alltså skyldig att överlämna fordringen till Kronofogdemyndigheten för verkställighet enligt gällande lagstiftning, och detta ska ske senast fem månader efter att den äldsta skulden skulle ha betalats.¹⁰⁰ I utsökningsbalken anges att innan utmätning sker ska underrättelse om målet sändas till gäldenären med posten eller lämnas på annat lämpligt sätt. Genom underrättelsen ges gäldenären möjlighet att inom viss tid (15 dagar) betala sin skuld. När denna tid löpt ut och skulden fortfarande är obetald påbörjar Kronofogdemyndigheten verkställigheten. Verkställighet kan ske på många olika sätt, till exempel genom utmätning av lön, överskjutande skatt eller av lös och fast egendom.¹⁰¹

Enligt en undersökning genomförd av Kronofogdemyndigheten i juni 2008 är medelinkomsten för en person med pågående löneutmätning cirka 14 000 kronor per månad.¹⁰² I den undersökningen framkom också att gäldenärer som har skulder i form av återbetalningsbelopp ofta inte har andra tillgångar än lön eller motsvarande inkomster, varför löneutmätning blir den enda verkställighetsform som kan tillgripas. De låga inkomsterna medför att det inte går att driva in så mycket pengar genom den här typen av verkställighet. En grov uppskattning av Kronofogdemyndigheten säger att ett genomsnittligt löneutmätningensbelopp ligger på omkring 500-1 500 kronor per månad.

4.2.3 *Andelen bidragsskyldiga med skulder hos Kronofogdemyndigheten har ökat något*

Fram till 2006 lämnades den bidragsskyldiges skuld över till Kronofogdemyndigheten redan två månader efter att den skulle ha betalats och därefter lämnades det nya debiterade månadsbeloppet för varje månad till Kronofogdemyndigheten. Det betydde att bidragsskyldiga snabbare hamnade i ett läge där Kronofogdemyndigheten skulle verkställa en indrivning av återbetalningsbeloppet. Att antalet bidragsskyldiga som blev föremål för verkställighet ökade efter det att underhållsstödssystemet ersatte bidragsförskottet uppmärksammades i en statlig utredning¹⁰³ 2003. Utredaren skrev: *"Detta har, förutom det besvär och obehag som indrivning orsakar de skuldsatta, inneburit ökat arbete och ökade kostnader för det allmänna."*¹⁰⁴

¹⁰⁰ 4 § tredje stycket indrivningsförordningen (1993:1229) och 6 a § lagen (1996:1036) om underhållsstöd.

¹⁰¹ 4 kap. 12 § utsökningsbalken (UB).

¹⁰² Intervju Kronofogdemyndigheten, 2010-04-28.

¹⁰³ SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd.

¹⁰⁴ SOU 2003:42, Ett reformerat underhållsstöd, s. 263.

I en rapport framtagen av dåvarande Riksförsäkringsverket framgick att det i september 2000 fanns cirka 226 000 bidragsskyldiga och att 66 892 av dessa, eller nästan 30 procent, var föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.¹⁰⁵ Bilden har dock förändrats något över åren. Försäkringskassan har till Riksrevisionen redovisat att det i december 2009 fanns cirka 146 000 bidragsskyldiga. Enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten i juli 2010 fanns det cirka 50 800 bidragsskyldiga med underhållsskulder i myndighetens register. Även om uppgifterna inte är helt och hållet jämförbara på grund av att de senare uppgifterna inte är från samma månad finns vissa indikationer på en försämring.¹⁰⁶ Trots att antalet bidragsskyldiga har minskat med cirka 80 000 personer, har andelen som är föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten ökat något, det vill säga till cirka 35 procent.

4.2.4 *Många har svårt att bli fria från sina skulder*

Under granskningens gång har Riksrevisionen kommit i kontakt med ett dilemma som uppstår för den som är föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten och samtidigt ska sköta löpande återbetalningar hos Försäkringskassan. När Kronofogdemyndigheten beslutar om löneutmätning fastställer myndigheten det belopp som den som är föremål för löneutmätningen får behålla. Detta belopp kallas förbehållsbelopp¹⁰⁷. Dilemmat består i att Kronofogdemyndigheten inte kan räkna in löpande återbetalningar till Försäkringskassan (det vill säga återbetalningsbeloppen) i förbehållsbeloppet som ska räknas av från inkomsten. Om gäldenären i stället för ett återbetalningsbelopp i underhållsstödet betalar ett underhållsbidrag enligt föräldrabalken tar Kronofogdemyndigheten hänsyn till sådana betalningar och förbehållsbeloppet höjs i motsvarande mån. Detta beror på att skulder till följd av obetalt underhållsstöd är skulder till staten, och sådana skulder är inte prioriterade enligt reglerna i utökningsbalken.¹⁰⁸

En liknande situation uppstår när den betalningsskyldige ansöker om anstånd med betalning till Försäkringskassan och samtidigt är föremål för indrivningsåtgärder hos Kronofogdemyndigheten. När Försäkringskassan

¹⁰⁵ RFV Analyserar 2001: 2, Underhållsstöd-bidragsskyldiga som är föremål för indrivning.

¹⁰⁶ Kronofogdemyndighetens register har endast dagsaktuella uppgifter angående antalet återbetalningsskyldiga med underhållsskulder, vilket betyder att uppgifter för december 2009 inte finns tillgängliga.

¹⁰⁷ I förbehållsbeloppet ingår det som kan räknas till vanliga levnadskostnader i ett hushåll med normalt förekommande utgifter, såsom för kost, kläder, tvätt, hygien, gas, hushållsel, telefon, tv-avgifter, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter och andra medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov.

¹⁰⁸ 7 kap. 4 och 14 §§ UB.

prövar en ansökan om anstånd ska ett förbehållsbelopp räknas ut enligt utsökningsbalkens regler.¹⁰⁹ I detta fall kan Försäkringskassan inte ta hänsyn till att Kronofogdemyndigheten driver in obetalda återbetalningsbelopp för underhållsstöd. Sammantaget kan dessa situationer leda till att skuldsatta hamnar i en situation där det blir mycket svårt att betala tillbaka obetalda återbetalningsbelopp till Försäkringskassan.

Riksrevisionen har sammanställt uppgifter från Kronofogdemyndigheten som visar att många bidragsskyldiga inte förmår att betala sina skulder utan återkommer år efter år för indrivningsåtgärder.

Tabell 2: Andelen återkommande gäldenärer med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp

	2007	2008	2009
Antal inkomna gäldenärer	38 890	35 459	38 432
Antal återkommande gäldenärer	16 651	26 478	25 468
Andel återkommande gäldenärer	43 %	75 %	66 %

Källa: Kronofogdemyndigheten.

Tabellen ovan visar att antalet gäldenärer med skulder till följd av obetalda återbetalningsbelopp som återkommer år efter år för indrivningsåtgärder hos Kronofogdemyndigheten har ökat. Sannolikt finns det flera faktorer som har betydelse för utvecklingen. En omständighet som sannolikt spelar roll i sammanhanget är reglerna för hur förbehållsbelopp beräknas när en bidragsskyldigs skuld är föremål för Kronofogdemyndighetens och Försäkringskassans handläggning samtidigt.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

- Försäkringskassans styrning av underhållsstödet omfattar både regelbunden uppföljning av handläggande kontor och införande av en gemensam handlägningsprocess för ärendeslaget. Till processen hör ett beräkningsinstrument, en kalkyl som bland annat används för att dimensionera personalstyrkan på kontoren. Enligt Försäkringskassan ska det finnas en beslutad kalkyl för alla ärendeslag där det finns en upprättad processanalys. Kalkylen för underhållsstöd är inte beslutad, och därmed saknas samma förutsättningar för styrning och ledning av ärendeslaget som för andra ärendeslag. Detta har även kritiserats av Försäkringskassans internrevision.

¹⁰⁹ 7 kap. 4 och 5 §§ UB.

- Kort handläggningstid för underhållsstödet är särskilt viktig eftersom det berör två parter. En lång handläggningstid leder till att den sökande får vänta på pengar, men det kan även leda till att den bidragsskyldiges skuld för första återbetalningsbelopp blir onödigt hög. Försäkringskassans handläggningstider för underhållsstödet har haft en negativ utveckling de tre senaste åren. Utvecklingen har dock vänt under det senaste halvåret. Med undantag för anståndsärenden har variationer i handläggningstider mellan de nationella försäkringscentren minskat.
- Försäkringskassans mål för handläggningstider är att myndigheten i genomsnitt ska fatta beslut i 75 procent av underhållsstödsärenden inom 40 dagar. Att ha fastställda mål i termer av ett genomsnittligt värde innebär att myndigheten kan uppnå målet även om spridningen av handläggningstider är stor mellan de handläggande kontoren.
- Försäkringskassan har sedan 2007 minskat sina indirekta kostnader för hanteringen av underhållsstödet med cirka 27 miljoner kronor. Däremot finns det väldigt lite som tyder på en förbättrad produktivitet inom underhållsstödet.
- Andelen bidragsskyldiga som är föremål för indrivningsåtgärder hos Kronofogdemyndigheten har ökat något. Det finns också indikationer på att många av dessa har svårt att bli fria från sina skulder. Uppgifter från Kronofogdemyndigheten visar nämligen att en betydande andel bidragsskyldiga återkommer för indrivningsåtgärder år efter år. Det finns sannolikt flera faktorer som har betydelse för utvecklingen. En omständighet som troligtvis spelar roll är reglerna för hur förbehållsbelopp beräknas när en bidragsskyldigs skuld är föremål för Kronofogdemyndighetens och Försäkringskassans handläggning.

5 Det svenska underhållsstödet i ett internationellt sammanhang

5.1 Svårigheter med att driva in underhåll från vissa länder utanför Norden

Det svenska systemet för underhåll innebär att Sverige i vissa fall har svårt att driva in underhåll från en bidragsskyldig som är bosatt utanför Norden. I Sverige ställs nämligen inte krav på att avtal om underhåll ska registreras av en behörig myndighet eller ingås eller bestyrkas av en administrativ myndighet. Detta resulterar i att Försäkringskassan har problem med att driva in underhåll från vissa länder utanför Norden och att en bidragsmottagare måste vända sig till domstol för att få en dom som kan verkställas utomlands.

5.1.1 *Svensk rätt behöver kompletteras för att uppfylla kraven i de internationella konventionerna*

I Sverige gäller Bryssel förordningen 44/2001¹¹⁰ och Sverige har även tillträtt både Haagkonventionen från 1958 om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet, men svensk lagstiftning måste kompletteras för att uppfylla de krav som de internationella konventionerna ställer. Haagkonventionen ställer nämligen krav på att det finns ett avtal som är godkänt eller registrerat av en så kallad behörig myndighet¹¹¹ och Bryssel förordningen 44/2001¹¹² ställer krav på att det finns ett avtal som har ingåtts inför en administrativ myndighet eller har bestyrkts av en sådan myndighet. Detta innebär att ett svenskt skriftligt

¹¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

¹¹¹ 1958 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet.

¹¹² Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, artikel 57.

och bevittnat underhållsavtal inte är verkställbart i ett land utanför Norden (förutom genom exekvaturförfarande).

I Norden gäller regler om indrivning av underhållsbidrag i enlighet med 1962 års Oslokonvention om indrivning av underhållsbidrag fastställda i Danmark, Island, Finland, Norge eller Sverige. Enligt denna konvention erkänns skriftliga avtal om underhållsbidrag, vilket innebär att verkställighet kan även göras direkt hos Kronofogdemyndigheten eller motsvarande i respektive land inom Norden.

5.1.2 *Försäkringskassan har möjlighet att be andra länder om hjälp*

Det råder ingen brist på internationella instrument för att driva in underhållsbidrag utomlands. Det finns en FN-konvention, flera Haagkonventioner och EG-förordningar samt EG-konventioner. Sverige har tillträtt flera av dem, men konventionerna ställer krav på att det finns en giltig exekutionstitel i grunden som till exempel en dom från en domstol eller ett giltigt avtal. För ärenden som avser indrivning av obetalda återbetalningsbelopp för underhållsstöd saknas oftast en dom eller avtal om underhåll. Detta resulterar bland annat i att Försäkringskassan saknar stöd i internationella konventioner för att med hjälp av dessa kunna driva in en fordran från en bidragsskyldig som bor i ett land utanför Norden. Försäkringskassan får i stället be andra länder om hjälp för att kunna driva in en fordran.

De allra flesta länder har en familjerätt där det anges att det är föräldrarna som har ansvar för barnets underhåll. Många har dessutom undertecknat barnkonventionen¹¹³. De internationella konventionerna omfattar underhållsbidrag men inte underhållsstöd. I internationella sammanhang träder därför Försäkringskassan in i barnets ställe för att kräva in fordran samtidigt som det underhållsstöd som har betalats ut av Försäkringskassan i stället benämns underhållsbidrag. Det underhållsbidrag Försäkringskassan kräver in är således det belopp som har betalats ut som underhållsstöd i Sverige.

Även om Sverige inte har ett system där det ekonomiska underhållet regleras genom ett avtal som är godkänt eller registrerat av en behörig myndighet bistår ändå många länder, såväl inom som utanför EU, Försäkringskassan med indrivningsprocessen.¹¹⁴ Det är främst de länder som har skrivit under bland annat Förenta nationernas New York-konvention¹¹⁵

¹¹³ Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) 1989 artikel 27.

¹¹⁴ Försäkringskassan, 2010-06-24.

¹¹⁵ Förenta nationernas konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet, undertecknad i New York den 20 juni 1956. Sverige anslöt sig till konventionen 1958.

som hjälper till. New York-konventionen innehåller bestämmelser om administrativt samarbete vid indrivning av underhållsbidrag. Det innebär att vissa länder ger administrativt stöd med att fastställa och driva in underhållsbidrag. Trots att många länder har skrivit under New York-konventionen och flera av de internationella konventionerna är det ändå ett antal länder¹¹⁶ som inte är särskilt benägna att hjälpa till med administrativt stöd för att fastställa underhållsbidrag åt Försäkringskassan. Troligtvis beror det på att det kan bli en kostsam process för det hjälpande landet samtidigt som en del länder anser att skuld för underhållsbidrag endast kan vara till ett barn och inte till en myndighet.

Avgörande för hur mycket administrativ hjälp Försäkringskassan får är ofta helt beroende på hur det andra landet tolkar konventionerna och hur landets egen lagstiftning om underhållsbidrag är utformad. Det resulterar i att staten förlorar pengar, eftersom fordringar motsvarande det belopp som Försäkringskassan betalat ut i underhållsstöd i vissa fall inte kan drivas in. Hur mycket pengar staten går miste om har Försäkringskassan inte några uppgifter om, eftersom det inte på ett enkelt sätt går att ta fram uppgifterna. Till skillnad från Sverige har många länder ett administrativt system för fastställande och indrivning av underhållsbidrag. Vid förhandlingarna 2007 avseende en ny Haagkonvention om indrivning av underhållsbidrag över gränserna framhölls Australien, Danmark och Norge som exempel på länder med både administrativa och förenklade förfaranden¹¹⁷.

5.1.3 *Nya regler underlättar för Försäkringskassan men inte för föräldrar som avtalar om underhållsbidrag*

År 2009 tillsatte regeringen en utredning¹¹⁸, vilken hade i uppgift att utreda vilka författningsändringar och åtgärder i övrigt som aktualiseras inför ett framtida tillträde till 2007 års Haagkonvention och bundenhet till EG-förordningen 4/2009 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen). Utredningen ska också ge förslag på vilken myndighet som bör utses till centralmyndighet i förhållande till underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention.

Utredningen lade fram sitt slutbetänkande¹¹⁹ i september 2010.

¹¹⁶ Belgien, Bulgarien Estland, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Rumänien, Slovakien, Skottland, Tjeckien och Ungern.

¹¹⁷ Hellner, Michael, 2008, Tidskrift Ny Juridik, Nya regler om underhållsbidrag över gränserna från Haagkonferensen för internationell privaträtt, volym 1:08, s. 8.

¹¹⁸ Dir. 2009:54.

¹¹⁹ SOU 2010: 59, Underhållsskyldighet i internationella situationer.

I ett särskilt yttrande¹²⁰ till utredningens slutbetänkande gjordes bedömningen att de nya internationella reglerna, underhållsförordningen och 2007 års Haagkonvention, kommer att leda till ett mer effektivt och omfattande internationellt samarbete om indrivning av underhållsbidrag. Man skriver vidare att viktiga förändringar för Sveriges del bland annat är möjligheten för Försäkringskassan att söka verkställighet för de beslut om indrivning av återbetalningsskyldighet som myndigheten fattar. Däremot kvarstår problemet med att de svenska avtalen om underhållsbidrag inte uppfyller villkoren som de legala instrumenten kräver för erkännande av avtal om underhållsbidrag. Detta beror på att de svenska avtalen inte ingåtts inför en administrativ myndighet eller bestyrkts av en sådan myndighet.¹²¹ Det enda sättet för föräldrar i Sverige att få ett avtal gällande utanför Norden är en fullgörelsetalan i svensk domstol eller att ansöka hos Kronofogdemyndigheten om ett betalningsföreläggande med avtalet som grund.

5.2 Nordisk utblick

Våra nordiska grannländer har liknande socialförsäkringssystem som det svenska och har även en lagstiftning vad gäller föräldrars ansvar för försörjning av sina barn som i stort sett är identisk med vår svenska föräldrabalk. Mot bakgrund av detta bedömer Riksrevisionen att det är relevant att kort redogöra för de övriga nordiska ländernas system för underhållsstöd och underhållsbidrag. I bilaga tre redovisas utförligare hur underhållsstöd och underhållsbidrag fungerar i Norge, Danmark, Island och Finland.

5.2.1 Hur det fungerar i våra grannländer

I de övriga nordiska länderna har båda föräldrarna gemensamt ansvar för sina barn efter en separation eller skilsmässa, precis som i Sverige. De har också, precis som i Sverige, förmåner som barnbidrag och underhållsstöd. En stor skillnad är emellertid att de övriga nordiska länderna har ett system för underhållsstöd som baseras på och kopplas till de civilrättsliga reglerna samtidigt som det även uppfyller reglerna i Haagkonventionen¹²²

¹²⁰ Det särskilda yttrandet gjordes mot bakgrund av att frågan inte inrymdes i utredningens direktiv.

¹²¹ SOU 2010:59, Underhållsskyldighet i internationella situationer, s. 363. Undantag gäller för avtal om engångsbelopp för barn som godkänns av socialnämnden. Dessa är emellertid oerhört sällsynta.

¹²² 1958 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet.

och Bryssel förordningen 44/2001¹²³. Som tidigare nämnts ställer Haagkonventionen krav på att det finns *ett avtal som är godkänt eller registrerat av en behörig myndighet*¹²⁴, och Bryssel förordningen¹²⁵ ställer krav på att det finns *ett avtal som har ingåtts inför en administrativ myndighet eller har bestyrkts av en sådan myndighet*.

5.2.2 Underhållsbidrag

Till skillnad från Sverige har de övriga nordiska länderna ett system för underhåll som utgår från de civilrättsliga reglerna för underhållsbidrag. Genom sina respektive system tydliggörs att det är föräldrarna som har ett huvudansvar för barnets försörjning. Storleken på underhållsbidraget utgår från barnets behov och föräldrarnas ekonomiska situation. Vid beräkning av ett underhållsbidrag utgår man i princip från ett grundbelopp som är att betrakta som en miniminivå. Till detta grundbelopp läggs ett tillägg som baseras på förälderns bruttointkomst och antalet barn som ska försörjas. Danmark, Norge och Island har tagit fram färdiga tabeller över hur mycket en bidragsskyldig förälder ska betala baserat på den bidragsskyldiges bruttointkomst och antalet barn som ska försörjas.

Ytterligare en gemensam nämnare för de övriga nordiska länderna är att det ställs krav på att det finns ett avtal som har fastställts och registrerats av en behörig instans. I dessa länder finns även en instans dit föräldrar kan vända sig till för att få hjälp med att upprätta avtal om underhållsbidrag. Norge, Danmark och Island har en instans som administrativt kan fastställa ett belopp för underhållsbidrag om föräldrar inte är överens. I Finland får föräldrarna, precis som i Sverige, vända sig till domstol om föräldrarna inte är överens om storleken på underhållsbidraget. I de övriga nordiska länderna finns det vidare en instans som kostnadsfritt hjälper till med att driva in underhållsbidraget om den bidragsskyldige inte betalar. Danmark, Norge och Finland hjälper till med att driva in hela underhållsbeloppet kostnadsfritt, medan Island endast hjälper till med att driva in grundbeloppet.

¹²³ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

¹²⁴ 1958 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet.

¹²⁵ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, artikel 57.

5.2.3 Underhållsstöd

I Danmark, Norge, Finland och Island betalas underhållsstöd ut till en bidragsmottagare som kan visa upp ett fastställt och registrerat avtal om underhållsbidrag. Det belopp som betalas ut i form av underhållsstöd är detsamma som grundbeloppet i underhållsbidraget. Nivån på detta minimibelopp ligger i paritet med det belopp som Försäkringskassan betalar ut som underhållsstöd.

Eftersom de övriga nordiska länderna följer de regler som gäller enligt Haagkonventionen, Bryssel förordningen och barnkonventionen med flera, har de stöd i konventioner för att verkställa och driva in skulder från bidragsskyldiga bosatta utomlands. I grunden finns ett fastställt avtal om underhållsbidrag, vilket innebär att staten i dessa länder driver in ett underhållsbidrag för barnets räkning. I Sverige driver Försäkringskassan in en skuld för underhållsstöd för statens räkning och inte barnets, vilket många länder inte godtar.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- I Sverige gäller Bryssel förordningen 44/2001¹²⁶. Sverige har även tillträtt både Haagkonventionen från 1958 om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet, men svensk lagstiftning behöver kompletteras för att uppfylla de krav som de internationella konventionerna ställer. Regelverken ställer krav på att avtal om underhåll ska registreras av en behörig myndighet eller ingås eller bestyrkas av en administrativ myndighet. Eftersom Sverige saknar ett sådant system för avtal, har Försäkringskassan problem med att driva in underhållsstöd från vissa länder utanför Norden. En konsekvens av detta blir att staten förlorar pengar, eftersom fordringar motsvarande det belopp som Försäkringskassan betalat ut i underhållsstöd i vissa fall inte kan drivas in.
- Även om Sverige inte har ett system med avtal som är giltiga i internationella sammanhang (förutom de som är framtagna genom exekvaturförfarande), finns det länder som hjälper Försäkringskassan genom administrativt samarbete. Det är främst länder som har skrivit under bland annat Förenta nationernas New York-konvention som ger Försäkringskassan administrativ hjälp för att fastställa och driva in

¹²⁶ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

underhållsbidrag. Hur mycket administrativ hjälp Försäkringskassan får beror ofta på hur det andra landets lagstiftning ser ut för underhållsbidrag och hur landet tolkar konventionen. Försäkringskassan får därmed förlita sig till andra länders tolkning och välvilja för att kunna driva in underhållsbidrag.

- I och med att Haagkonventionen 2007 träder i kraft 2011 finns förutsättningar för ett mer effektivt samarbete om indrivning av underhållsbidrag, vilket kommer att underlätta Försäkringskassans arbete. Däremot underlättar inte de nya reglerna för föräldrar som i Sverige ingått avtal om underhållsbidrag och som vill driva in uteblivet underhåll från länder utanför Norden. Det beror på att de svenska avtalen inte omfattas av de internationella instrumenten .
- Det svenska systemet för underhåll skiljer sig på flera sätt från resten av Norden. Den grundläggande skillnaden är att Sverige inte har krav på att det finns ett giltigt avtal i enlighet med det som följer av Haagkonventionen¹²⁷ och Bryssel förordningen 44/2001¹²⁸ vid utbetalande av underhållsstöd. De övriga nordiska ländernas system för underhållsstöd och underhållsbidrag baseras på de civilrättsliga reglerna samtidigt som de även uppfyller reglerna i internationella konventioner och förordningar. Vidare har de övriga nordiska länderna en instans dit föräldrarna kan vända sig och få hjälp, till en låg avgift eller kostnadsfritt, med att upprätta avtal om underhållsbidrag. Denna instans kan även fastställa storleken på underhållsbidraget om föräldrarna inte kan komma överens.

¹²⁷ 1958 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn och 1973 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet.

¹²⁸ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om underhållsstödet är ett ändamålsenligt verktyg för att nå målen i regeringens ekonomiska familjepolitik och om regeringen och Försäkringskassan har åstadkommit en effektiv hantering av underhållsstödet.

Riksrevisionens bedömning är att underhållsstödssystemet är behäftat med ett antal problem. Underhållsstödet fyller en viktig funktion för de barn som annars skulle ha varit utan ett underhåll eller fått ett mycket litet underhåll från den förälder som de inte bor med. Däremot har det i granskningen framkommit att underhållsstödssystemet inte tillgodoser alla barns behov. Underhållsstödssystemets utformning är inte heller tillfredsställande utifrån föräldrarnas eller statens perspektiv.

Vad gäller effektiviteten i systemet anser Riksrevisionen att regeringen har varit svag i sin styrning och att Försäkringskassan har dragits med problem, men är i vissa avseenden på väg rätt väg.

Nedan följer våra slutsatser och rekommendationer baserade på de iakttagelser som framkommit i granskningen.

6.1 Underhållsstödet har stora brister

a. Barn går miste om underhåll

Många barn skulle få mer i underhåll per månad om deras föräldrar i stället för att låta underhållet regleras via underhållsstödet hos Försäkringskassan valde att beräkna ett underhållsbidrag enligt föräldrabalkens normer. Detta är en av utgångspunkterna för regeringens mål om att fler föräldrar ska sköta underhållet på egen hand. I granskningen har det däremot framkommit att Försäkringskassan på senare år inte har prioriterat arbetet med regeringens mål. Detta har exempelvis kommit till uttryck genom att myndigheten inte följt upp sina insatser eller samverkat med andra berörda aktörer för att nå målet. Riksrevisionens slutsats blir därmed att barn går miste om underhåll.

Omkring 30 procent, eller 53 000 föräldrar, av dem som betalar underhåll för sina barn via underhållsstödet skulle inte behöva gå via Försäkringskassan eftersom de enligt Försäkringskassan har betalningsförmåga, sköter sina inbetalningar av återbetalningsbelopp och inte har några skulder för obetalda återbetalningsbelopp hos Kronofogdemyndigheten. Riksrevisionens bedömning är att barnen till

dessa föräldrar med stor sannolikhet skulle få mer i underhåll om det beräknats utifrån föräldrabalkens regler i stället för att lösa underhållet via Försäkringskassans underhållsstöd.

Riksrevisionens enkät till föräldrar som betalar underhåll för sina barn via underhållsstödet visar att Försäkringskassans insatser för att nå regeringens mål om att fler föräldrar ska reglera underhållet på egen hand är otillräckliga. Bland annat känner var fjärde förälder inte till att man kan lösa underhållet på egen hand. Vidare visar enkätundersökningen att det skulle behövas andra typer av insatser än de rena informationsinsatser som Försäkringskassan arbetar med för att nå målet om att fler föräldrar ska lösa underhållet på egen hand.

Sammanfattningsvis bedömer Riksrevisionen att det inte är en god ordning att barn riskerar att gå miste om ett högre underhåll på grund av att föräldrar inte känner till regelverket, inte vet hur man gör eller inte kommer överens.

b. Föräldrar som vill lösa underhållet på egen hand saknar stöd

Föräldrar som skulle vilja beräkna underhållet för sina barn enligt föräldrabalkens regler har ingenstans att vända sig om de vill ha hjälp till en låg avgift. Det finns i dag ingen myndighet eller annan instans som har till uppgift att kostnadsfritt eller till en låg avgift bistå föräldrar med beräkningen av underhåll eller framtagande av avtal om underhåll enligt föräldrabalkens regler. Om föräldrar inte kan komma överens om underhållets storlek, är de hänvisade till att vända sig till domstol och driva en civilrättslig process.

Det innebär att en förälder som har barnen boende hos sig och som anser att barnen får för lite i underhåll, eller inte får något underhåll alls av den underhållsskyldige föräldern, är hänvisad till domstolsväsendet. Att driva en civilrättslig process i domstol är ofta tidsödande och resurskrävande, något som inte alla föräldrar orkar eller har möjlighet att driva. Detta leder med stor sannolikhet till att föräldrar vänder sig till det statliga underhållsstödet därför att det inte finns något alternativ. Resultatet blir att barnen inte får det underhåll de annars skulle ha rätt till enligt föräldrabalkens regler.

c. Underhållsstödets juridiska form ger negativa konsekvenser

Utöver att barn går miste om ett större underhåll finns även andra negativa konsekvenser av att använda sig av underhållsstödet i stället för att upprätta ett avtal om underhåll inför en behörig myndighet.

Underhållsskyldiga föräldrar som väljer att reglera underhållet för sina barn via underhållsstödet hos Försäkringskassan riskerar att drabbas hårt om de blir föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Anledningen är att Kronofogdemyndigheten inte får räkna in

det återbetalningsbelopp den betalningsskyldige ska betala till Försäkringskassan för underhållsstödet i det förbehållsbelopp som ska räknas av från inkomsten, vilket de kan göra med underhållsbidrag. Detta leder till att den skuldsatte hamnar i en situation där det blir mycket svårt att betala tillbaka obetalda återbetalningsbelopp till Försäkringskassan. Det kan resultera i att den skuldsatte får en mycket svår ekonomisk situation.

En liknande situation kan uppstå när den betalningsskyldige ansöker om anstånd med betalning till Försäkringskassan och samtidigt är föremål för verkställighetsåtgärder hos Kronofogdemyndigheten. När Försäkringskassan prövar en ansökan om anstånd ska ett förbehållsbelopp räknas ut enligt Kronofogdemyndighetens anvisningar. Försäkringskassan kan i sin tur inte ta hänsyn till att Kronofogdemyndigheten driver in obetalda underhållsstöd. Detta är ett problem som har drabbat allt fler på senare år. Andelen återkommande gäldenärer har ökat de senaste tre åren. År 2009 hade närmare två av tre gäldenärer tidigare varit föremål för indrivningsåtgärder på grund av obetalda återbetalningsbelopp i underhållsstödet.

Riksrevisionen konstaterar att både Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan arbetar utifrån gällande lagstiftning, men konsekvensen för den enskilde individen blir stor när denna typ av situation uppstår.

Ytterligare en negativ effekt av att avtal om underhåll inte har registrerats inför en behörig myndighet eller har upprättats och beslutats av en sådan myndighet är att Försäkringskassan har problem med att driva in underhåll från vissa länder utanför Norden. Både Haagkonventionen och Bryssel-förordning 44/2001 ställer krav på att det finns ett avtal i grunden som är beslutat av en behörig instans. Detta medför att vissa länder inte hjälper Försäkringskassan att driva in skulder för obetalt underhåll och att staten går miste om pengar.

d. Staten utnyttjas som betalningsförmedlare

Försäkringskassan har beräknat att man skulle kunna spara in 78 miljoner kronor årligen i administrativa kostnader om de föräldrar som har ekonomisk förmåga valde att betala underhåll för sina barn på egen hand utan Försäkringskassans inblandning.

Riksrevisionen har utifrån statistik från Försäkringskassan uppskattat att det finns omkring 53 000 betalningsskyldiga föräldrar, av de föräldrar som tillkommit i underhållsstödssystemet sedan 2002, i underhållsstödssystemet som enligt Försäkringskassans definition har ekonomisk förmåga att betala underhåll för sina barn. De skulle därmed teoretiskt kunna reglera underhållet för sina barn på egen hand, utan Försäkringskassans inblandning.

I och med att regeringen inte har haft en tydligare styrning mot målet blir konsekvensen att staten inte tillvaratar möjligheten att spara in administrativa kostnader.

e. Underhållsstöd vid växelvis boende skapar onödigt merarbete för både föräldrar och Försäkringskassan

Stöd vid växelvis boende skiljer sig från de andra delarna i underhållsstödet på så vis att det inte är en kompensation för uteblivet underhåll från den andre parten, utan ett ekonomiskt stöd till barn med särlevande föräldrar, där den sökande har en svag ekonomi.

När den sökande ansöker om både bostadsbidrag och underhållsstöd vid växelvis boende fattas två beslut som vilar på olika grunder. Beslut om bostadsbidrag utgår från de uppgifter den sökande lämnar om förväntad inkomst. Beslut om underhållsstöd vid växelvis boende utgår från den sökandes senaste taxerade inkomst, vilket kan vara en upp till två år gammal uppgift. Båda inkomstuppgifterna ligger sedan till grund för beslut om stöd och bidrag för en och samma ekonomiska situation. Ungefär hälften av de föräldrar som har låga inkomster och som får underhållsstöd vid växelvis boende får också bostadsbidrag.

Slutsatsen blir att onödigt merarbete förekommer. Den sökande ska skriva två ansökningar och Försäkringskassan ska fatta två beslut, baserade på två olika inkomstuppgifter. Genom att harmonisera dessa två stöd borde arbetsbördan minskas för både den sökande och Försäkringskassan. Besluten kan då också upplevas som mer rättvisa och rättssäkra av den sökande.

6.2 Försäkringskassan är på rätt väg

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan har anpassat sina administrativa rutiner och resurser till ärendeslagets behov och om myndigheten har lämpliga metoder för att arbeta med regeringens mål om att fler föräldrar reglerar underhåll för barn på egen hand.

Riksrevisionens iakttagelser visar att Försäkringskassan har upprättat en lämplig grundstruktur för styrning av underhållsstödet. Styrningen av ärendeslaget består i grova drag av att myndigheten har fastställt nyckeltal och regelbundet följer upp dessa samt infört en process för hur handläggningen ska gå till. I Försäkringskassans interna styrning av verksamheten ingår också att med hjälp av en kalkyl fastställa resursbehov för respektive ärendeslag. För underhållsstödet har en kalkyl tagits fram, men något beslut är ännu inte taget, vilket Försäkringskassans internrevision har kritiserat. Riksrevisionen har inga invändningar avseende hur Försäkringskassan formerat den övergripande styrningen av underhållsstödet, men instämmer i kritiken från myndighetens internrevision. Att införa en ny arbetsprocess för handläggarna utan att samtidigt ta hänsyn till hur mycket personal som behövs för att utföra

arbetsmomenten kan leda till att myndigheten inte dimensionerar personalstyrkan rätt.

Storleken på personalstyrkan är också avgörande för hur produktiviteten för underhållsstödet utvecklas. Riksrevisionen har mellan åren 2007 och 2009 inte kunnat se att Försäkringskassan har ökat antalet beslutade ärenden per handläggare inom underhållsstödet. Detta är ytterligare ett skäl till att myndigheten bör besluta om ett resursbehov för ärendeslaget. Myndigheten har däremot minskat de indirekta kostnaderna för underhållsstödet med cirka 27 miljoner kronor under ovan nämnd period, vilket sannolikt är ett resultat av Försäkringskassans omorganisation 2008.

Försäkringskassans interna mål för underhållsstödet har varit att handlägga i genomsnitt för riket 75 procent av ärendena inom 40 dagar. I relation till myndighetens mål har handläggningstiderna för åren 2008 och 2009 varit för långa. Under 2009 klarade exempelvis myndigheten inte av att handlägga mer än 54 procent av ärendena inom 40 dagar. En negativ konsekvens av långa handläggningstider är att den sökande får vänta på pengar, vilket underminerar underhållsstödssystemets intentioner om att barn ska garanteras en kontinuerlig försörjning. Vidare kan det leda till att den bidragsskyldiges första återbetalningsbelopp blir onödigt högt, vilket i vissa fall leder till att den bidragsskyldige blir föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten.

Handläggningstiderna har dock kortats under det första halvåret 2010. Variationen i handläggningstider mellan de nationella försäkringscentren har minskat, och Försäkringskassan uppnår för närvarande sitt mål om att i genomsnitt för riket handlägga 75 procent av ärendena inom 40 dagar. Å andra sidan kan det ur medborgarens perspektiv te sig konstigt om myndigheten uppger att målet för handläggningstiderna uppnås även om många av ärendena får vänta på beslut betydligt längre än 40 dagar. Mot den bakgrunden bedömer Riksrevisionen att målformuleringen är för defensiv. Försäkringskassan skulle kunna komplettera sitt internt uppsatta mål med ett mål om att inget ärende får ta längre tid att handlägga än en viss maximal tid.

6.3 Riksrevisionens rekommendationer

6.3.1 Rekommendationer till regeringen

Underhåll till barn bör bygga på föräldrabalkens regler¹²⁹

Regeringen bör ge den pågående Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad¹³⁰ ett tilläggsdirektiv i syfte att utreda möjligheterna att låta föräldrabalkens regler ligga till grund för underhåll till barn.

I tilläggsdirektiven bör det ingå att utreda hur en sådan ordning ska organiseras. Bland annat bör en nationell instans utredas dit föräldrar, kostnadsfritt eller till en låg avgift, kan vända sig för att få hjälp med att beräkna storleken på ett underhållsbidrag samt att få ett underhållsbidrag fastställt och registrerat. En sådan instans bör även ges möjlighet att fastställa ett underhållsbidrag i händelse av att föräldrarna inte kan komma överens. Detta ställer krav på att bra beslutsstöd utvecklas så att barns behov kan bedömas. Med ett fastställt underhållsbidrag bör föräldrar också kunna vända sig till en nationell instans för att få hjälp med att driva in uteblivna underhållsbidrag utan att belasta domstolsväsendet.

Ett system för underhåll av barn som bygger på fastställande av underhållsbidrag ger flera fördelar. Barnens behov beaktas, båda föräldrarnas ekonomiska förmåga tas i anspråk full ut och staten får större möjlighet att driva in uteblivna underhållsbidrag från länder utanför Norden.

Även fortsättningsvis bör det finnas ett underhållsstöd, som utgår upp till en viss basnivå, som en garanti för barn där underhåll enligt fastställt underhållsbidrag uteblir eller om underhållsskyldig förälder saknas.

Underhållsstöd vid växelvis boende bör hanteras genom bostadsbidraget

Regeringen bör verka för att underhållsstöd vid växelvis boende hanteras genom bostadsbidraget.

Många av dem som får underhållsstöd vid växelvis boende erhåller också bostadsbidrag. Ansökningarna till båda dessa stöd prövas mot den sökandes ekonomiska situation och syftar till att ge ett stöd till ekonomiskt utsatta hushåll, men besluten grundas på två olika ansökningar och två olika inkomstbegrepp. Genom att harmonisera dessa två stöd borde arbetsbördan minskas både för den sökande och för Försäkringskassan. Besluten kan då också upplevas som mer rättvisa och rättssäkra av den sökande.

¹²⁹ Vi tackar docent Michael Hellner, Uppsala universitet, och Annika Rejmer, forskare vid Lunds universitet, för värdefulla synpunkter i detta avsnitt.

¹³⁰ Dir. 2009:56.

6.3.2 *Rekommendationer till Försäkringskassan*

De rekommendationer som faller ut av ovanstående slutsatser och som avser Försäkringskassan är:

- *Försäkringskassan* bör fastställa och besluta om resursbehovet för handläggningen av ärendeslaget underhållsstöd.
- *Försäkringskassan* bör överväga att komplettera det interna målet om handläggningstider med mål om maximal handläggningstid för varje enskilt ärende.

Referenser

Svenska lagar och förordningar

Föräldrabalken (1949:381)

Lagen om underhållsstöd (1996:1030)

Rättshjälpslagen (1996:1619)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Utsökningsbalken (1981:774)

Internationella konventioner och förordningar

1958 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden om underhåll till barn (*Haagkonventionen*)

1962 års konvention om indrivning av underhållsbidrag fastställda i Danmark, Island, Finland eller Norge (*Oslokonventionen*)

1973 års konvention om erkännande och verkställighet av avgöranden angående underhållsskyldighet (*Haagkonventionen*)

Förenta nationernas konvention om indrivning av underhållsbidrag i utlandet, 1956 (*New Yorkkonventionen*)

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, 1989 (*Barnkonventionen*)

Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (*Bryssel förordningen*)

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*)

Riksdagstryck

- Departementsserie 1996:2 *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar*
- Kommittédirektiv 2009:54, *Underhållsskyldighet i internationella situationer*
- Kommittédirektiv 2009:56, *Översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar*
- Regeringens proposition 1937:276
- Regeringens proposition 1994/95:25, *Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*
- Regeringens proposition 1995/96:208, *Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.*
- Regeringens proposition 2004/05:116, *Ett reformerat underhållsstöd*
- Regeringens proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*
- Regeringens proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*
- Regeringens proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*
- Regeringsbrev för budgetåren 2002-2010 avseende Försäkringskassan
- Riksdagens betänkande 2004/05:SfU15, *Ett reformerat underhållsstöd*

Böcker, tidskrifter etc.

- Försäkringskassan (2001), *Återbetalning av underhållsstöd*,
Försäkringskassans vägledning 2001:2
- Försäkringskassan (2005), *På egna ben – betalning av barnets underhåll direkt mellan föräldrarna*, Försäkringskassan analyserar 2005:14
- Försäkringskassan (2006), *Redovisning av hur Försäkringskassan själv eller tillsammans med andra kan ge separerade föräldrar bättre stöd i att träffa avtal om underhållsbidrag till barn*, dnr. 124845-2005
- Försäkringskassans verksamhetsstrategi (2008), dnr 4244-2008
- Försäkringskassan (2009), *Kontrollaktiviteter i handläggningen – En granskning av rutiner för process efterlevnad inom förmånsslaget underhållsstöd*, Internrevisionsrapport 2009:14
- Försäkringskassan (2010), *Jämförelse mellan beräkning av handläggningstider från ÅHS med Ginsten/Mälker/TP*, 2010-02-05

Försäkringskassans årsredovisningar för åren 2002 - 2009

Hellner, Michael (2008), *Nya regler om underhållsbidrag över gränserna från Haagkonferensen för internationell privaträtt*, Ny Juridik, volym 1:08

Inspektionen för socialförsäkringen (2010), *Försäkringskassans verkställande av domar*, Rapport 2010-3

Riksförsäkringsverket (2001), *Underhållsstöd- bidragsskyldiga som är föremål för indrivning*, RFV Analyser 2001: 2

Riksrevisionen (2008), *Revisionsrapport ställd till Försäkringskassan*, dnr 32-2007-0605

Riksrevisionen (2010), *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter*, RiR 2010:3

SOU 2003:42, *Ett reformerat underhållsstöd*, Stockholm:Fritzes

SOU 2010: 59, *Underhållsskyldighet i internationella situationer*, Stockholm:Fritzes

SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan*, Stockholm:Fritzes

Övrigt

Statistik från Försäkringskassan, juni 2010

Statistiska centralbyrån, befolkningsstatistiken

Statistiska centralbyrån, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF)

Försäkringskassan, OH-presentation – april 2010

Länkar

www.forsakringskassan.se

www.familiestyrelsen.dk

www.statsforvaltning.dk

www.kk.dk

www.nav.no

www.fylkesmannen.no

www.kela.fi

www.om.fi

www.tr.is

Bilaga 1 Enkätformulär

Enkät om underhåll

Anvisningar:

Om du har flera barn som berörs av underhållsstödet, svara utifrån det senast födda barnet, dvs. det yngsta barnet.

Bakgrundsfrågor

A. Kön

Man Kvinna

B. Ålder

-29 år 30-39 år 40-49 år 50 år-

C. Är du bidragsskyldig eller är du mottagare av underhållsstöd?

Bidragsskyldig Mottagare av underhållsstöd

Frågor om underhåll

1. Hur fick du information om hur underhållet för ditt/dina barn kan lösas?

	Tillräcklig information	Viss information	Ingen eller lite information	Inte aktuellt
a) Försäkringskassan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Socialtjänsten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Kommunens familjerätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Mödravården/barnavårdscentralen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Vänner och bekanta/familj	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Ideell organisation/religiöst samfund	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Sociala medier (t.ex. chattsidor, Internetforum)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Andra medier (t.ex. tidningar, TV)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Annat, nämligen _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Känner du till att du och den andra föräldern kan sköta underhållet på egen hand? (dvs. utan Försäkringskassans inblandning)

Ja Nej

3a. Har du fått information från Försäkringskassan om att ni kan sköta betalningen av underhåll på egen hand?

Ja Nej → Fortsätt till fråga 4

3b. Om ja, hur fick ni den informationen?

Muntligen, via telefon eller personligt möte Skriftligen, via brev eller broschyr

4. Har du en överenskommelse eller ett avtal med den andra föräldern om underhåll?

- Ja
- Ja, men det fungerar inte
- Nej → Fortsätt till fråga 6
-

5. Om du har en överenskommelse eller ett avtal med den andre föräldern om underhåll, hur togs avtalet fram? (Ange ett svarsalternativ)

- Själva
- Med hjälp av jurist/advokat
- Med hjälp av kommunens familjerätt
- Som resultat av dom i domstol
- På annat sätt, nämligen: _____
-

6. Vilket eller vilka är de viktigaste skälen till att du låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet? (Ange ett eller flera alternativ)

- Visste inte att man kan göra på annat sätt
- Man får ett kvitto på varje betalning
- Det säkerställer att pengarna kommer i tid varje månad
- Det är svårt att räkna ut umgängesavdrag på egen hand
- Den andra föräldern accepterar inte att vi sköter underhållet på egen hand
- Jag accepterar inte att vi sköter underhållet på egen hand
- Annat, nämligen: _____
-

7. Vad skulle kunna få dig att sköta underhållet på egen hand (dvs. utan Försäkringskassans inblandning)? (Ange ett eller flera alternativ)

- Om det fanns ett sätt att få ett kvitto på betalningen
- Om det fanns ett sätt att säkerställa att pengarna kommer i tid varje månad
- Om en opartisk instans kunde hjälpa oss att beräkna underhållets storlek
- Om det fanns en enkel modell för att göra umgängesavdrag
- Att den andra föräldern accepterar att vi löser underhållet på egen hand
- Att jag accepterar att vi löser underhållet på egen hand
- Att Försäkringskassan tar betalt för att sköta in- och utbetalningar av underhåll
- Ingenting
- Annat, nämligen: _____

Övriga kommentarer:

Tack för din medverkan!

Bilaga 2 Resultatredovisning av enkätundersökningen

Statisticon AB har på uppdrag av Riksrevisionen medverkat i genomförandet av en enkätundersökning inom ramen för en granskning av Försäkringskassan. Enkätundersökningen riktar sig till föräldrar som låter underhållet för sina barn gå genom Försäkringskassan trots att de har betalningsförmåga och skulle kunna sköta denna hantering utan Försäkringskassans inblandning.

En urvalsram togs fram av Försäkringskassan som innehåller föräldrar som antingen är bidragsmottagare eller betalningsskyldiga i april 2010. I kriterierna för urvalsramen ingick att beslut om underhållsstöd för det första barnet skulle ha fattats tidigast 2002 för att säkerställa att föräldrarna ska ha blivit föremål för Försäkringskassans riktade insatser att förmå föräldrar att sköta underhållet på egen hand. Därför sorterades betalningsskyldiga med skulder för obetalda återbetalningsbelopp äldre än tre månader bort, likaså sorterades föräldrar där betalningsskyldig förälder saknas bort. I urvalsramen togs även bidragsmottagare och betalningsskyldiga som är 65 år eller äldre och yngre än 18 år bort. Sedan drogs ett urval som stratifierades efter om man var betalningsskyldig eller bidragsmottagare. 1 000 personer från vardera grupp ingick i urvalet.

Undersökningen påbörjades den 27 maj 2010 och avslutades den 12 juli samma år. Datainsamlingen inleddes med en postal enkät tillsammans med ett missiv som beskrev undersökningens syfte och genomförande. En dryg vecka efter att enkätutskicket sändes påbörjades telefonintervjuer till de personer som ännu inte besvarat enkäten. Eftersom svarsandelen även efter att telefonintervjuerna genomförts var låg, genomfördes ytterligare en telefonpåminnelse till de personer som inte besvarat enkäten per post och som inte gått att nå per telefon. Svarsandelen blev slutligen 34,2 procent, vilket får betecknas som förhållandevis låg.

Nedan redovisas svaren fördelade på grupp, kön, ålder och inkomstgrupper.

A. Kön		Andel (%)			
		Män	Kvinnor	Ej svar	Totalt
	Totalt	38	62	1	100
Grupp	Underhållsskyldiga	89	10	1	100
	Bidragsmottagare	8	91	0	100
Kön	Män	99	0	1	100
	Kvinnor	0	100	0	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	29	70	0	100
	15 000-19 999 kr/mån	32	67	1	100
	20 000-24 999 kr/mån	34	66	0	100
	25 000- kr/mån	58	41	1	100
	Uppgift saknas	33	65	2	100
Ålder	-29 år	21	79	0	100
	30-39 år	29	71	0	100
	40-49 år	38	61	1	100
	50 år-	73	27	0	100

B. Ålder		Andel (%)					
		-29 år	30-39 år	40-49 år	50- år	Ej svar	Totalt
	Totalt	12	33	43	11	0	100
Grupp	Underhållsskyldiga	6	26	46	21	0	100
	Bidragsmottagare	15	37	42	6	0	100
Kön	Män	6	27	44	23	0	100
	Kvinnor	15	37	43	4	0	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	20	42	29	9	0	100
	15 000-19 999 kr/mån	11	36	44	8	1	100
	20 000-24 999 kr/mån	4	33	51	11	1	100
	25 000- kr/mån	4	18	61	17	0	100
	Uppgift saknas	23	33	28	16	0	100
Ålder	-29 år	100	0	0	0	0	100
	30-39 år	2	98	0	0	0	100
	40-49 år	0	4	95	0	1	100
	50 år-	0	0	7	93	0	100

C. Är du bidragsskyldig eller är du mottagare av underhållsstöd?

		Andel (%)			
		Bidragsskyldig	Mottagare av underhållsstöd	Ej svar	Totalt
Grupp	Totalt	34	64	2	100
	Underhållsskyldiga	94	2	4	100
	Bidragsmottagare	0	99	1	100
Kön	Män	81	15	3	100
	Kvinnor	5	93	1	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	29	69	1	100
	15 000-19 999 kr/mån	32	66	2	100
	20 000-24 999 kr/mån	29	70	2	100
	25 000- kr/mån	48	50	2	100
	Uppgift saknas	35	60	5	100
Ålder	-29 år	19	81	0	100
	30-39 år	29	71	0	100
	40-49 år	34	63	3	100
	50 år-	63	33	4	100

1. Hur fick du information om hur underhållet för ditt/dina barn kan lösas?

Andelar (%) som svarat att de fått tillräcklig information på fråan respektive aktör

		a.	b.	c.	d.	e.	f.	g.	h.	i.
		Försäkringskassan	Socialtjänsten	Kommunens familjerätt eller familjerådgivning	Mödravården/barnavårdscentralen	Vänner och bekanta/familj	Ideell organisation/religiöst samfund	Sociala medier (t.ex. chattsidor, Internetforum)	Andra medier (t.ex. tidningar, TV)	Annat
Totalt		46	5	4	1	15	1	2	1	4
Grupp	Underhållsskyldiga	43	2	3	1	8	1	2	1	5
	Bidragsmottagare	48	6	5	2	19	1	2	1	4
Kön	Män	44	4	4	1	12	1	2	1	5
	Kvinnor	48	5	4	2	17	1	1	0	4
Inkomst	<=15 000 kr/mån	47	5	3	2	16	1	0	1	4
	15 000-19 999 kr/mån	43	6	4	1	17	1	1	0	3
	20 000-24 999 kr/mån	50	2	2	0	16	0	0	1	9
	25 000- kr/mån	47	1	6	1	12	1	5	1	3
	Uppgift saknas	44	16	7	5	16	2	2	2	2
Ålder	-29 år	43	9	5	1	27	0	0	1	4
	30-39 år	46	4	3	2	17	1	2	0	4
	40-49 år	48	4	3	1	13	1	2	0	3
	50 år -	45	6	7	1	7	2	1	4	11

2. Känner du till att du och den andra föräldern kan sköta underhållet på egen hand?

		Andel (%)			
		Ja	Nej	Ej svar	Totalt
	Totalt	73	25	2	100
Grupp	Underhållsskyldiga	71	27	3	100
	Bidragsmottagare	74	25	1	100
Kön	Män	70	27	3	100
	Kvinnor	75	24	1	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	69	29	2	100
	15 000-19 999 kr/mån	75	23	1	100
	20 000-24 999 kr/mån	76	22	2	100
	25 000- kr/mån	79	21	1	100
	Uppgift saknas	56	42	2	100
Ålder	-29 år	68	31	1	100
	30-39 år	72	27	1	100
	40-49 år	76	22	2	100
	50 år-	70	27	2	100

3a. Har du fått information från Försäkringskassan om att ni kan sköta betalningen av underhåll på egen hand?

		Andel (%)			
		Ja	Nej	Ej svar	Totalt
	Totalt	49	48	2	100
Grupp	Underhållsskyldiga	44	53	3	100
	Bidragsmottagare	52	46	2	100
Kön	Män	44	52	3	100
	Kvinnor	52	46	2	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	47	51	2	100
	15 000-19 999 kr/mån	51	46	3	100
	20 000-24 999 kr/mån	54	44	2	100
	25 000- kr/mån	48	51	1	100
	Uppgift saknas	47	49	5	100
Ålder	-29 år	45	53	1	100
	30-39 år	51	48	1	100
	40-49 år	51	46	4	100
	50 år-	44	55	1	100

3b. Om ja, hur fick ni den informationen?

Frågan besvaras av de som svarat Ja på fråga 3a.

		Andel (%)			
		Muntligen, via telefon eller personligt möte	Skriftligen, via brev eller broschyr	Ej svar	Totalt
	Totalt	62	36	2	100
Grupp	Underhållsskyldiga	50	50	1	100
	Bidragmottagare	68	29	3	100
Kön	Män	54	44	2	100
	Kvinnor	66	32	2	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	62	36	2	100
	15 000-19 999 kr/mån	59	36	4	100
	20 000-24 999 kr/mån	65	32	3	100
	25 000- kr/mån	59	41	0	100
	Uppgift saknas	70	30	0	100
Ålder	-29 år	63	37	0	100
	30-39 år	65	33	2	100
	40-49 år	61	36	3	100
	50 år-	54	43	3	100

4. Har du en överenskommelse eller ett avtal med den andra föräldern om underhåll?

		Andel (%)				
		Ja	Ja, men det fungerar inte	Nej	Ej svar	Totalt
	Totalt	13	8	77	2	100
Grupp	Underhållsskyldiga	15	4	77	4	100
	Bidragmottagare	12	10	77	1	100
Kön	Män	16	4	77	3	100
	Kvinnor	11	10	77	1	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	13	6	78	2	100
	15 000-19 999 kr/mån	12	5	80	3	100
	20 000-24 999 kr/mån	12	9	78	1	100
	25 000- kr/mån	13	11	75	1	100
	Uppgift saknas	19	12	65	5	100
Ålder	-29 år	8	8	84	0	100
	30-39 år	12	8	79	1	100
	40-49 år	13	9	74	4	100
	50 år-	20	4	76	0	100

5. Om du har en överenskommelse eller ett avtal med den andre föräldern om underhåll, hur togs avtalet fram?

Frågan besvaras av de som svarat Ja på fråga 4.

		Andel (%)						
		Själva	Med hjälp av jurist/advokat	Med hjälp av kommunens familjerätt	Som resultat av dom i domstol	På annat sätt, nämligen	Ej svar	Totalt
	Totalt	60	2	6	11	9	13	100
Grupp	Underhållsskyldiga	65	2	4	13	4	13	100
	Bidragmottagare	56	2	7	9	13	13	100
Kön	Män	65	2	6	12	4	11	100
	Kvinnor	56	2	5	10	13	14	100
Inkomst	<=15 000 kr/mån	66	2	5	4	2	21	100
	15 000-19 999 kr/mån	63	0	3	13	14	7	100
	20 000-24 999 kr/mån	68	3	10	6	3	10	100
	25 000- kr/mån	53	3	3	20	15	6	100
	Uppgift saknas	44	0	12	13	13	18	100
Ålder	-29 år	58	0	8	17	17	0	100
	30-39 år	65	4	0	7	10	14	100
	40-49 år	54	2	7	14	10	13	100
	50 år-	70	0	12	6	0	13	100

6. Vilket eller vilka är de viktigaste skälen till att du låter Försäkringskassan sköta betalningen av underhållet?

(Ange ett eller flera alternativ)

		Andel (%)							
		Visste inte att man kan göra på annat sätt	Man får ett kvitto på varje betalning	Det säkerställs att pengarna kommer i tid varje månad	Det är svårt att räkna ut umgängesavdrag på egen hand	Den andra föräldern accepterar inte att vi sköter underhållet på egen hand	Jag accepterar inte att vi sköter underhållet på egen hand	Annat	Ej svar
	Totalt	9	9	56	6	16	13	23	4
Grupp	Underhållsskyldiga	14	16	35	8	19	12	23	6
	Bidragsmottagare	5	2	78	4	12	14	22	1
Kön	Män	12	15	40	7	17	11	24	6
	Kvinnor	6	4	73	5	14	15	22	1
Inkomst	<=15 000 kr/mån	13	9	63	9	15	11	21	5
	15 000-19 999 kr/mån	6	7	56	4	17	13	22	3
	20 000-24 999 kr/mån	4	7	59	5	16	15	30	3
	25 000-kr/mån	9	15	51	5	20	17	20	1
	Uppgift saknas	19	2	41	5	3	4	28	13
Ålder	-29 år	7	7	66	2	10	11	24	2
	30-39 år	9	4	60	9	15	16	24	4
	40-49 år	10	12	55	6	15	14	20	5
	50 år-	8	13	46	3	23	6	28	0

**7. Vad skulle kunna få dig att sköta underhållet på egen hand
(dvs. utan Försäkringskassans inblandning)?**

(Ange ett eller flera alternativ)

		Andel (%)								
		Om det fanns ett sätt att få ett kvitto på betalningen	Om det fanns ett sätt att säkerställa att pengarna kommer i tid varje månad	Om en opartisk instans kunde hjälpa oss att beräkna underhållets storlek	Om det fanns en enkel modell för att göra umgängesavdrag	Att den andra föräldern accepterar att vi löser underhållet på egen hand	Att jag accepterar att vi löser underhållet på egen hand	Att Försäkringskassan tar betalt för att sköta in- och utbetalningar av underhåll	Ingen-ting	Annat
	Totalt	6	23	10	7	14	4	5	42	14
Grupp	Underhålls-skyldiga	10	10	12	11	19	6	6	38	17
	Bidrag-s-mottagare	3	37	8	3	9	3	4	47	12
Kön	Män	8	10	10	11	15	5	5	40	17
	Kvinnor	4	36	10	3	13	4	4	45	11
In-komst	<=15 000 kr/mån	8	29	12	10	12	3	4	39	18
	15 000-19 999 kr/mån	3	24	10	3	15	3	4	48	10
	20 000-24 999 kr/mån	2	22	8	6	12	5	3	45	17
	25 000-kr/mån	9	20	10	9	19	7	7	41	11
	Uppgift saknas	7	16	7	3	3	0	9	40	17
Ålder	-29 år	3	22	1	2	6	3	4	49	22
	30-39 år	7	30	12	9	15	4	6	41	11
	40-49 år	6	22	11	8	13	4	4	41	14
	50 år-	8	15	9	6	18	6	6	44	16

Bilaga 3 Underhållsbidrag och underhållsstöd i de nordiska länderna

Danmark

Underhållsbidrag

I Danmark är föräldrarna generellt underhållsskyldiga tills barnet är 18 år och fram tills 24 år om barnet studerar¹³¹. Underhållsbidraget¹³² i Danmark består av tre delar. Ett *fast grundbelopp* och ett *fast tillägg* samt ett *eventuellt tillägg* som baseras på föräldrarnas bruttoinkomst och antalet barn som föräldern ska försörja. Normalbeloppet består av grundbeloppet och det fasta tillägget och ses som en miniminivå. Staten¹³³ kan även besluta om att fadern ska betala ett särskilt födelsebidrag för extra utgifter i samband med födseln samt underhåll till modern. Underhållet till modern betalas för två månader före födseln och en månad efter födseln.¹³⁴ En förälder kan även begära att få ett särskilt bidrag från den andre föräldern för kläder, dop, konfirmation och andra särskilda angelägenheter.

Föräldrarna kan själva avtala om underhållsbidragets storlek. Är föräldrarna inte överens kan man vända sig till Statsförvaltningen (den regionala statliga myndigheten) som beslutar om underhållsbidragets storlek. Om den betalningsskyldige inte betalar underhållsbidraget kan bidragsmottagaren även få hjälp från staten med att driva in underhållsbidraget. Vid ansökan om indrivning vänder bidragsmottagaren sig till sin kommun eller sin lokala statsförvaltning. Under tiden förskottar då som regel det offentliga.¹³⁵

År 2010 är normalbeloppet fastställt till 1 170¹³⁶ danska kronor bestående av ett grundbelopp om 1 036 danska kronor och ett tillägg om 134 danska

¹³¹ <http://www.familiestyrelsen.dk/5/>

¹³² Bidrag

¹³³ Statsamtet

¹³⁴ <http://www.statsforvaltning.dk/site.aspx?p=4699>

¹³⁵ <http://www.statsforvaltning.dk/site.aspx?p=4661>

¹³⁶ <http://www.familiestyrelsen.dk/5/40/boernebidrag/boernebidrag-normalbidrag-2010/>

kronor per månad. Därutöver tillkommer eventuellt det extra tillägget som baseras på föräldrarnas bruttoinkomst och antalet barn som ska försörjas. Har den betalningsskyldige två barn och tjänar 400 000 danska kronor per år blir det extra tillägget 25 procent av normalbidraget. Om den betalningsskyldige tjänar cirka 435 000 danska kronor per år blir det extra tillägget i stället 50 procent av normalbidraget.

Tabell 3: Storleken på det extra tillägget baserat på föräldrarnas bruttoinkomst och antalet barn som ska försörjas

Normalbidraget	1 barn	2 børn	3 børn	4 børn	5 børn
25 %	ca. dkr. 375.000	ca. dkr. 400.000	ca. dkr. 435.000	ca. dkr. 485.000	ca. dkr. 550.000
50 %	ca. dkr. 400.000	ca. dkr. 435.000	ca. dkr. 485.000	ca. dkr. 550.000	ca. dkr. 635.000
100 %	ca. dkr. 435.000	ca. dkr. 485.000	ca. dkr. 550.000	ca. dkr. 635.000	ca. dkr. 750.000
200 %	ca. dkr. 6-700.000	ca. dkr. 7-800.000	ca. dkr. 8-900.000	ca. dkr. 0,9-1,0 mn	ca. dkr. 1,0-1,1 mn
300 %	ca. dkr. 1,0-1,2 mn	ca. dkr. 1,2-1,4 mn	ca. dkr. 1,4-1,6 mn	ca. dkr. 1,6-1,8 mn	ca. dkr. 1,8-2,0 mn

Underhållsstöd

Underhållsstöd¹³⁷ kan sökas av den som barnet bor hos och fram till dess barnet fyller 24 år om barnet studerar. Ansökan görs i den kommun där den betalningsskyldige bor.¹³⁸ Man kan även söka om särskilt bidrag för dop, konfirmation, begravning, sjukdom, kläder och andra särskilda anledningar.

För att kunna söka om underhållsstöd måste föräldern kunna visa upp ett dokument där det står att en person ska betala för ett eller flera barn. Har föräldrarna inte upprättat något avtal om underhållsbidrag i samband med separation eller skilsmässa fastställer statsförvaltningen underhållsbidragets storlek.

Underhållsstödet fastställs som regel utifrån det fasta grund- och tilläggsbeloppet som gäller för underhållsbidrag på 1 170 danska kronor och anses som en minimumnivå.¹³⁹ Det eventuella tillägget som baseras på föräldrarnas bruttoinkomst förskottas inte av kommunen, men kommunen hjälper till med att driva in resterande belopp.

Till skillnad från Sverige kan underhållsstöd för barn även sökas, när en eller båda föräldrarna får folkpension eller är förtidspensionerad.

¹³⁷ Forskuldsviis udlagte bidrag.

¹³⁸ <http://www.kk.dk/Borger/Oekonomi/SaerligeTilskud/Tilskudtilboernefamilier/Boernebidrag.aspx>.

¹³⁹ Bidrag.

Den danska administrativa modellen gör det även möjligt att driva in skulder från bidragsskyldiga bosatta utomlands eftersom modellen uppfyller kraven i Haagkonventionen och EG-förordningen.

Norge

Underhållsbidrag

I Norge är föräldrarna generellt underhållsskyldiga tills barnet är 18 år och kan förlängas om barnet studerar. Föräldrarna kan och uppmanas att själva avtala om underhållets storlek för att bättre anpassa bidraget till barnets behov och föräldrarnas ekonomiska situation i stället för att använda den schabloniserade offentliga modellen. Är föräldrarna inte överens kan man vända sig till Arbets- och välfärdsförvaltningen (NAV¹⁴⁰) som beslutar om underhållsbidragets storlek. Ett beslut eller ändring av Arbets- och välfärdsförvaltningen kostar 860 norska kronor.¹⁴¹ Har föräldrarna själva upprättat ett skriftligt avtal om storleken på underhållsbidraget hjälper Arbets- och välfärdsförvaltningen kostnadsfritt till med att driva in beloppet om den betalningsskyldige inte betalar.¹⁴² Kravet på indrivning ska ställas till det Arbets- och välfärdsförvaltningens kontor där den betalningsskyldige bor. Oavsett om bidraget är fastställt av det offentliga eller genom ett privat avtal, kan både bidragsmottagaren och den betalningsskyldige begära att indrivning och förmedling av bidraget ska gå via Arbets- och välfärdsförvaltningens indrivningscentral.

Den schabloniserade offentliga modellen för beräkning av underhållsbidrag som används i Norge baseras på barnets ålder. Underhållskostnaden för barn räknas ut med en fast förbrukningskostnad som varierar beroende på barnets ålder. Till detta belopp läggs bostadskostnad om max 2 044 norska kronor och den faktiska daghemsavgift eller tillsynsavgiften. Från detta belopp görs sedan avdrag för barnbidrag om 970 norska kronor.

¹⁴⁰ Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert 1. juli 2006. Kommunene og staten samarbeider om den største velferdsreformen i nyere tid.

¹⁴¹ <http://www.nav.no/Familie/Barnebidrag/Hovedregler>.

¹⁴² <http://www.nav.no/>.

Tabell 4a & b: Schabloniserad offentlig modeller för beräkning av underhållsbidrag baserat på barnets ålder

A) År	Förbrukningskostnad	B) Förbrukningskostnad	ålder
0-5 år	3 248 nokr	+ bostadskostnad	2 044 nokr
6-10 år	4 517 nokr	+ daghemsavgift	Faktisk kostnad
11-14 år	5 203 nokr	- barnbidrag	970 nokr
15 år ->	6 068 nokr	- ordinarie småbarnstillägg	0 nokr

A Källa: <http://www.nav.no/rettskildene/Vedlegg/104465.cms>.

B Källa: <http://www.nav.no/Familie/Barnebidrag/Hovedregler/Underholdskostnad>.

Ett barn som är åtta år förväntas enligt den norska modellen behöva 5 591¹⁴³ norska kronor exklusive daghemsavgift.

I Norge ställs vidare krav på *medling* före en separation eller skilsmässa om det finns barn under 16 år.¹⁴⁴ En förälder som inte vill fortsätta en relation kan ansöka om separation hos landshövdingen¹⁴⁵ i det län där man bor. Om paret har barn under 16 år måste de träffas för en medling innan skilsmässan eller separationen kan bli giltig. Vid medlingen ska ett skriftligt avtal tas fram vilket bland annat ska innehålla uppgifter om barnets försörjning. Medlingsavtalet ska därefter skickas till folkbokföringsregistret för registrering.

Underhållsstöd

Underhållsstödet i Norge kan sökas av en betalningsmottagare när den betalningsskyldige inte betalar. Underhållsstödet i Norge är behovsprövat och utgör 50 procent, 75 procent eller 100 procent av fullt stöd. Modellen utgår från mottagarens inkomst och beaktar bland annat om den betalningsskyldige har fler barn samt är ensamförsörjare eller sammanboende med en ny partner. För 2010 är fullt stöd 1 380 norska kronor, 75 procent 1 040 norska kronor och 50 procent 690 norska kronor.¹⁴⁶ En årsinkomst på 170 900 norska kronor ger rätt till 100 procents stöd, medan en årsinkomst på mer än 441 600 norska kronor inte alls ger någon rätt till stöd.¹⁴⁷ Stödet utbetalas med ett fast belopp varje månad oavsett det belopp den återbetalningsskyldige ska betala. Ett villkor för att få förskott är att det blir fastställt eller avtalat att den betalningsskyldige betalar stödet direkt till Arbets- och välfärdförvaltningens indrivning.

¹⁴³ 5 590 = 4517 + 2044 – 970.

¹⁴⁴ <http://www.fylkesmannen.no/>.

¹⁴⁵ Fylkesmannen.

¹⁴⁶ <http://www.nav.no/Familie/Barnebidrag/Bidragforskudd>.

¹⁴⁷ <http://www.nav.no/Familie/Barnebidrag/Bidragforskudd>.

Övergångsstöd

I Norge finns även övergångsstöd¹⁴⁸ som ska säkra underhållet för den förälder som barnet bor hos. Är barnet under tre år kan föräldern själv välja om den vill arbeta eller försörjas via övergångsstöd. Övergångsstöd¹⁴⁹ kan sökas av den som är frånskild eller har separerat och ges under en begränsad period. Huvudregeln är att övergångsstöd betalas i högst tre år fram till dess att yngsta barnet fyller åtta år, men kan förlängas med ytterligare två till tre år om man har flera barn eller går en nödvändig utbildning som till exempel grundskola eller arbetsmarknadspolitiska studier. Är barnet äldre än åtta år vid separationen finns möjlighet att få övergångsstöd i två år fram tills barnet fyller tio år, men då ställs krav på arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbildning. Har separationen ägt rum före det att barnet föds finns även möjlighet att få övergångsstöd för en tid av två månader före barnets födsel. Övergångsstödet är skattepliktigt och motsvarar två gånger grundbeloppet. För 2010 är övergångsstödet 12 606 norska kronor per månad (6 303 nkr x 2= 12 606 nkr) och 75 641¹⁵⁰ norska kronor per år.

Utöver övergångsstöd kan en ensam förälder förutom övergångsstöd även ha rätt till bidrag för barntillsyn, utbildningsbidrag med mera.

Finland

Underhållsbidrag

I Finland är föräldrarna generellt underhållsskyldiga tills barnet är 18 år eller längre om barnet studerar och om det bedöms skäligt. Föräldrarna kan själva avtala om underhållsbidragets storlek. Underhållsbidraget ska normalt betalas ut i förväg varje månad, men föräldrarna kan även ingå avtal om en engångsbetalning. Avtalet ska därefter lämnas till hemkommunens socialnämnd för fastställelse. Behöver föräldrarna hjälp kan de vända sig till barnatillsyningsmannen som hjälper föräldrarna med att upprätta ett avtal. Är föräldrarna inte överens eller kan enas om underhållsbidraget avgörs ärendet av tingsrätten.

Om föräldrarna själva har upprättat ett avtal och den betalningsskyldige inte betalar det fastställda underhållet, kan betalningsmottagaren vända sig till den statliga Folkpensionsanstalten som sköter indrivningen av underhållsbidraget. Folkpensionsanstalten tar ut en förseningsränta på det obetalda underhållsbidraget som man driver in.

¹⁴⁸ Overgangsstonad.

¹⁴⁹ <http://www.nav.no/Familie/Enslig+mor+eller+far/>.

¹⁵⁰ <http://www.nav.no/Om+NAV/Satser+og+datoer/>.

Folkpensionsanstalten kan även ge befrielse från betalningen om den betalningsskyldige har blivit arbetslös eller av annan anledning tillfälligt fått en försämrad ekonomi. En betalningsbefrielse kan beviljas retroaktivt, men avser endast den del som Folkpensionsanstalten betalar ut som underhållsstöd till barnet och inte det resterande överskjutande beloppet.¹⁵¹

Underhållsbidraget i Finland¹⁵² utgår från schablonberäkningar baserade på barnets behov och föräldrarnas underhållsförmåga samt antalet barn som ska försörjas.¹⁵³ Beräkning för barnets underhåll delas upp i två kategorier som består av *allmänna kostnader* och *särskilda kostnader*. Allmänna kostnader avser baskonsumtion som mat, kläder, fritidsaktiviteter med mera och är beräknat som ett grundbelopp. De särskilda kostnaderna ska däremot utredas från fall till fall och kan bestå av kostnader för särskilda specialintressen som barnet har. Enligt Justitieministeriets anvisningar från 2006 anses allmänna kostnader för ett barn under skolåldern vara 250 euro per månad, för barn mellan 7 och 12 år 290 euro per månad samt för barn mellan 13 och 17 år 390 euro per månad.¹⁵⁴

Underhållsstöd

Enligt lagen om underhållstrygghet i Finland har barn rätt till underhållsstöd fram tills barnet fyller 18 år om det finns ett beslut eller avtal fastställt av socialnämnden eller en dom från domstol om underhållsskyldighet. Barnet har även rätt till underhållsstöd om den underhållsskyldige saknar betalningsförmåga eller om underhållsbidraget av någon annan anledning har fastställts till ett lägre belopp än fullt underhållsstöd eller om faderskapet inte kunnat fastställas. Från och med april 2009 är det inte längre kommunen som betalar ut underhållsstöd, utan denna uppgift har flyttats över till Folkpensionsanstalten. Det maximala beloppet för underhållsstöd för år 2010 är 139,54 euro per barn och månad.

Precis som i Danmark och Norge gäller att om det underhållsbidrag föräldrarna avtalat om och som socialnämnden har fastställt är högre än underhållsstödet så betalar Folkpensionsanstalten endast ut maxbeloppet för underhållsstöd, det vill säga 139,54 euro. Folkpensionsanstalten hjälper emellertid till att driva in resterande belopp, på samma sätt som i Danmark och Norge.

¹⁵¹ <http://www.kela.fi/in/internet/svenska.nsf/NET/>.

¹⁵² <http://www.om.fi/omju20072.htm>.

¹⁵³ <http://www.om.fi/>.

¹⁵⁴ <http://www.om.fi/sv/>.

Ensamförsörjningstillägg

Utöver underhållsstöd har en ensamförsörjande förälder som inte är gift eller samboende rätt till ett tillägg på barnbidraget, ett så kallat ensamförsörjningstillägg om 46,60 euro per månad för varje barn. Bor föräldern i Åland är ensamförsörjningstillägget 50 euro per månad per barn.

Island

Underhållsbidrag

På Island är föräldrarna generellt underhållsskyldiga tills barnet är 18 år eller som längst till och med 20 års ålder om barnet studerar. Föräldrarna kan själva, precis som i övriga nordiska länder, avtala om underhållsbidragets¹⁵⁵ storlek för att bättre anpassa bidragets storlek till barnets behov och föräldrarnas ekonomiska situation. Underhållsbidraget som avtalas fram får emellertid inte vara lägre än beloppet för barnpension¹⁵⁶, vilket anses som ett minimibelopp och benämns *enkelt underhållsbidrag*. Detta minimibelopp är sedan januari 2009 fastställt till 21 657 isländska kronor i månaden och är även det belopp som ligger till grund för underhållsstöd.

Avtalet ska därefter lämnas till landsfiskalen¹⁵⁷ (länets statliga myndighet) för fastställelse. Behöver föräldrarna hjälp med att upprätta ett avtal eller inte kan komma överens kan de vända sig till landsfiskalen som då beslutar om underhållsbidragets storlek. Om föräldrarna själva har upprättat avtal och den betalningsskyldige inte betalar det fastställda underhållsbidraget, kan betalningsmottagaren vända sig till Försäkringskassan¹⁵⁸, som förskotterar minimibeloppet, eller till kommunens inkassocentral som sköter indrivning av underhållsbidraget. Kommunens inkassocentral hjälper dock endast till med att inkassera minimibeloppet, det vill säga enkelt underhållsbidrag. Har föräldrarna avtalat om ett högre underhållsbidrag, får betalningsmottagaren själv driva in det överskjutande beloppet till skillnad från i Danmark, Norge och Finland där betalningsmottagaren får hjälp med att driva in hela beloppet.

På Island är huvudregeln att underhållsbidrag ska förmedlas av Försäkringskassan och inkasseras av Kommunens inkassocentral, såvida föräldrarna inte särskilt avtalat om att de vill sköta det själva.

¹⁵⁵ Meðlag.

¹⁵⁶ På Island har barn till föräldrar där en eller båda är förtidspensionerade rätt till barnpension. Pensionsbeloppet är ett minimibelopp om 21 657 isländska kronor och är samma belopp som används för underhållsstöd.

¹⁵⁷ Sýslumaður.

¹⁵⁸ <http://www.tr.is/barnafjolskyldur>.

Om Försäkringskassan förskotterar utbetalningen inkasserar Kommunens inkassocentral beloppet från bidragsbetalaren och återbetalar det till Försäkringskassan. Inkassocentralen har även mandat att kräva att arbetsgivaren håller inne 50 procent av lönen samt att upprätta avbetalningsplaner om den betalningsskyldige har problem med att betala.

Enligt Islands riktlinjer från september 2009 baseras beloppet för underhållsbidrag på minimibeloppet 21 657 isländska kronor samt eventuellt ett extra tillägg som baseras på föräldrarnas bruttoinkomst och antalet barn som ska försörjas. Har den betalningsskyldige två barn och tjänar 455 000 isländska kronor per år blir det extra tillägget 50 procent av minimibidraget enligt riktlinjerna.

Tabell 5: Storleken på det extra tillägget baserat på föräldrarnas bruttoinkomst och antalet barn som ska försörjas

Inkomst per månad ¹⁵⁹	1 barn	2 barn	3 barn
Ungefär lkr. 377.000	Lml. + 50%	Lml. + 25%	
Ungefär lkr. 414.000	Lml. + 75%		
Ungefär lkr. 455.000	Lml. + 100%	Lml. + 50%	Lml. + 25%
Ungefär lkr. 501.000		Lml. + 75%	
Ungefär lkr. 551.000		Lml. + 100%	Lml. + 50%
Ungefär lkr. 606.000			Lml. + 75%
Ungefär lkr. 666.000			Lml. + 100%

Källa: http://www.syslumenn.is/allir/sifjamal/medlag_framlog/#Aukid_medlag.

Underhållstöd

Enligt isländsk lag garanteras varje barn ett existensminimum fram till 18 års ålder och vid studier i vissa fall till 20 år. Underhållsstöd¹⁶⁰ kan sökas om det finns ett fastställt avtal eller en dom från domstol på underhållsbelopp. Det är även möjligt att söka om extra ersättning för dop, konfirmation, tandvård och andra speciella tillfällen.¹⁶¹

En förälder som har ett beslut från Kommunens inkassocentral eller en bekräftad överenskommelse om underhållsbidrag kan vända sig till Försäkringskassans huvudkontor i Reykjavik eller dess ombud på landsbygden för att begära utbetalning av bidraget.

Underhållsstödet fastställs till minimibeloppet för enkelt underhållsbidrag 21 657 isländska kronor. Det eventuella tillägget, som nämnts tidigare, som föräldrarna avtalat om förskotteras inte och Kommunens inkassocentral hjälper inte heller till att driva in resterande belopp.

¹⁵⁹ Tekjur á mánuði.

¹⁶⁰ fyrirframgreiðsla meðlags (frá tryggingastofnun).

¹⁶¹ <http://www.tr.is/barnafjolskyldur/maedra--og-fedralaun/>.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar.
En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se