

SAMMANFATTNING AV RAPPORT 2019:7

Från underhållsstöd till underhållsbidrag?

En granskning av 2016 års reform inom underhållsstödet

isf

Detta är en sammanfattning av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen. Rapporten i sin helhet kan läsas online, laddas ner och beställas på www.inspsf.se.

Stockholm 2019

© Inspektionen för socialförsäkringen

Författare: Rapporten har skrivits av Susanne Fahlén (projektledare), Mats Bengtsson, Lisa Carlsson och Leif Ericsson. Fram till och med våren 2018 deltog även Elisabeth Rydberg, Lena Birkelöf och Maria Denker i projektet.

Sammanfattning

Om ett barn bara bor hos den ena föräldern ska den andra föräldern betala underhåll för barnet. Underhållsfrågan kan lösas direkt mellan föräldrarna genom ett så kallat underhållsbidrag eller via Försäkringskassan i form av ett underhållsstöd. Om ett underhållsstöd betalas ut för barnet är den bidragsskyldiga föräldern skyldig att betala hela eller delar av bidraget till Försäkringskassan, ett så kallat betalningsbelopp.

Den 1 april 2016 ändrades reglerna om underhållsstöd så att Försäkringskassan inte längre ska ge fullt underhållsstöd om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd, i rätt ordning, har betalat rätt belopp till Försäkringskassan, den så kallade 6-månadersregeln. Samtidigt fick Försäkringskassan ett utökad uppdrag som syftar till att öka föräldrars kunskap om underhållsskyldighet och underhållsbidrag samt att bistå med information och stöd till föräldrar att själva reglera underhållet och komma överens om ett rimligt underhållsbidrag.

Syfte och frågor

ISF har fått i uppdrag av regeringen att granska reformen om underhållsbidrag och underhållsskyldighet. Uppdraget innehåller två delar. Den ena delen gäller Försäkringskassans utökade uppdrag och den andra delen gäller den nya 6-månadersregeln.

När det gäller Försäkringskassans utökade uppdrag ska ISF:

- kartlägga och granska de åtgärder som Försäkringskassan har genomfört för att ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn
- granska omfattningen av Försäkringskassans genomförda åtgärder och analysera vilken eventuell betydelse dessa åtgärder kan ha när det gäller att öka kunskapen bland föräldrar om försörjningsansvar och underhåll.

När det gäller den nya 6-månadersregeln om ny prövning av rätten till underhållsstöd ska ISF:

- beskriva hur den nya lagstiftningen om underhållsstöd som gäller sedan den 1 april 2016 tillämpas
- undersöka vilka konsekvenser den nya lagstiftningen har fört med sig för Försäkringskassans administration
- undersöka vilka konsekvenser den nya lagstiftningen har fört med sig för berörda föräldrar och barn.

Granskningens genomförande

Vi har använt oss av flera metoder och informationskällor för att uppfylla granskningens syfte och för att ge en mångsidig bild av hur Försäkringskassan har implementerat det utökade uppdraget och den nya 6-månadersregeln. Vi har genomfört dokumentstudier och aktstudier. Vi har även använt aggregerad statistik och registerdata för att kartlägga och

analysera området. Vi har också intervjuat olika representanter för handläggning och styrning hos Försäkringskassan.

Försäkringskassan har genomfört flera åtgärder för att tillämpa sitt utökade uppdrag och den nya 6-månadersregeln

Granskningen av Försäkringskassans implementering av det utökade uppdraget och den nya 6-månadersregeln visar följande:

- Försäkringskassan har genomfört organisatoriska förändringar och utbildat personalen.
- Försäkringskassan har ändrat i styrande och stödjande dokument och tagit fram en ny vägledning.
- Försäkringskassan har uppdaterat sin webbplats med information och ett beräkningsverktyg samt skapat möjligheter för personliga webbmöten.
- Försäkringskassan har genomfört informationskampanjer externt till föräldrar och internt på myndigheten.
- Handläggarna har fått andra roller och behöver nu kunna hantera svåra samtal. Men de har inte alltid tillräckliga verktyg eller tillräcklig utbildning för att hantera svåra samtal med föräldrar.
- Kvalitetsanalyser från Försäkringskassan visar att handläggningstiderna har ökat och produktiviteten har minskat – men det beror inte enbart på det utökade uppdraget och 6-månadersregeln.

Sammantaget anser ISF att de åtgärder som Försäkringskassan har genomfört för att kunna utföra sitt utökade uppdrag är mycket omfattande och att de ger förutsättningar för att öka kunskapen bland föräldrar om deras försörjningsansvar.

Arbetet med att få föräldrar att sköta underhållet själva har fått konsekvenser för föräldrar och barn

Granskningen av vilken betydelse Försäkringskassans arbete har fått för att få föräldrar att sköta underhållet själva, samt eventuella konsekvenser av arbetet visar följande:

Antalet barn och föräldrar inom systemet för underhållsstöd har minskat

Antalet barn och föräldrar som befinner sig inom systemet för underhållsstöd har minskat över tid under perioden 2000–2018. Minskningen tilltog efter att Försäkringskassans fick sitt utökade uppdrag och den nya 6-månadersregeln infördes. Denna minskning beror inte bara på låga födelse- tal under 2000-talet eller på att det blivit vanligare att barn bor växelvist efter att föräldrarna har separerat. Det tyder på att Försäkringskassans arbete med det utökade uppdraget och 6-månadersregeln har minskat antalet barn och föräldrar inom systemet för underhåll.

De stora könsskillnaderna kvarstår

Kartläggningen visar att drygt fyra av fem boföräldrar är kvinnor och att drygt fyra av fem bidragsskyldiga föräldrar är män. Könsskillnaden är konstant över tid och påverkas inte av reformen.

Den här skeva könsfördelningen kan ha negativa konsekvenser utifrån ett jämställdhets- och maktperspektiv om föräldrarna ska sköta underhållet själva. Om föräldrarna har samarbetssvårigheter finns en risk för att boföräldern, som oftast är en kvinna, hamnar i en ekonomisk beroendeställning gentemot den bidragsskyldiga, som oftast är en man. Det finns därmed en risk för att kvinnans ekonomiska självständighet inskränks.

Antalet ansökningar har ökat trots Försäkringskassans utökade uppdrag

Kartläggningen visar att det totala antalet ansökningar om underhållsstöd har ökat under år 2017 jämfört med tidigare år, trots Försäkringskassans arbete med det utökade uppdraget och 6-månadersregeln. Det kan delvis förklaras av att antalet utfyllnadsbidrag har ökat, men framför allt av att en del föräldrar återkommer med ytterligare en ansökan för samma barn efter att Försäkringskassan tidigare har dragit in underhållsstödet.

Färre barn går in i systemet för underhållsstöd, men många föräldrar återkommer med en ny ansökan efter avslag eller indragning

Granskningen visar att allt färre föräldrar och barn tar steget in i systemet för underhållsstöd. Men bland de som finns i systemet återkommer en del boföräldrar med ytterligare en ansökan för samma barn efter ett tidigare avslag eller indragning av underhållsstödet.

Det är fler föräldrar som återkommer efter en indragning av underhållsstödet än efter ett avslag. Även om de återkommande ansökningarna på grund ett tidigare indraget underhållsstöd har ökat under år 2017 är det endast 11 procent av det totala antalet ansökningar som är en följd av den nya 6-månadersregeln eller på direktbetalning mellan föräldrarna.

Ökning av avslag på grund av direktbetalning mellan föräldrarna

Granskningen visar att ett avslag på grund av direktbetalning har ökat och att antalet föräldrar som inte återkommer med en ny ansökan efter ett tidigare avslag på grund av direktbetalning också har ökat. Det tyder på att allt fler föräldrar har börjat sköta underhållet själva, vilket kan vara ett resultat av Försäkringskassans arbete med det utökade uppdraget. Men kartläggningen visar även att det ofta är andra skäl än direktbetalning som ligger bakom ett avslag på en ansökan om underhållsstöd.

Knappt vart fjärde barn som lämnat systemet för underhållsstöd har gjort det på grund av reformen

Vid slutet av år 2017 var omkring 60 procent av de barn vars föräldrar hade ansökt om underhållsstöd åren 2012–2017 kvar inom systemet för underhållsstöd. Det är framför allt föräldrar och barn som befunnit sig i systemet för underhållsstöd en lång tid som i högre utsträckning har lämnat systemet. Knappt vart fjärde barn, 24 procent, som lämnat

systemet för underhållsstöd vid slutet av år 2017 gjorde det på grund av skäl som rimligen beror på Försäkringskassans utökade uppdrag och den nya 6-månadersregeln.

Sett över tid har allt fler lämnat systemet för underhållsstöd eller inte återkommit med ytterligare en ansökan efter ett tidigare avslag. Men de flesta av de barn som har lämnat systemet har gjort det av andra orsaker än direktbetalning mellan föräldrarna eller den nya 6-månadersregeln.

Avslag på grund av direktbetalning vanligare bland föräldrar med högre inkomster

Bland de föräldrar som kom in med sin första ansökan om underhållsstöd under perioden 1 oktober 2016 till och med 31 maj 2017 var det totalt 19 procent som fick ett avslag, men endast 7 procent fick ett avslag på grund av direktbetalning mellan föräldrarna. Det gäller alltså tiden efter det att Försäkringskassan påbörjat arbetet med det utökade uppdraget och att tillämpa den nya 6-månadersregeln.

En förstagångsansökan är vanligast bland föräldrar där båda föräldrarna har en låg inkomst. Andelen förstagångsansökningar som leder till underhållsstöd är något högre bland föräldrar där båda eller endast den bidragsskyldiga föräldern har en låg inkomst. Men andelen som får ett avslag på en förstagångsansökan på grund av direktbetalning är något vanligare bland föräldrar där båda eller endast den bidragsskyldiga föräldern har hög inkomst, jämfört med andra inkomstgrupper.

På en generell nivå tyder det på att Försäkringskassans arbete med det utökade uppdraget träffar rätt grupper, det vill säga föräldrar med större ekonomiska resurser. Men det är ändå en förhållandevis liten andel av föräldrarna som får ett avslag på grund av direktbetalning.

Den nya 6-månadersregeln har fått konsekvenser för föräldrar och barn

Vår granskning visar att den nya 6-månadersregeln har fått konsekvenser. Den nya regeln innebär att rätten till underhållsstöd upphör om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd har betalat det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl kan Försäkringskassan ändå lämna underhållsstöd.

Den här delen av granskningen fokuserar på föräldrar och barn som har haft fullt underhållsstöd via Försäkringskassan och som varit aktuella för ny prövning av rätten till underhållsstöd enligt den nya 6-månadersregeln. Granskningen visar följande:

Direktbetalningen efter indragning verkar fungera i de flesta fallen men var sjätte boförälder återkommer med en ansökan

Granskningen visar att 83 procent av de som har fått hela underhållsstödet indraget eller fått underhållsstödet omvandlat till ett utfyllnadsbidrag, under perioden 1 oktober 2016 till 31 maj 2017, har inte återkommit med en ny ansökan under undersökningsperioden. Men 17 procent av boföräldrarna återkommer med en ansökan.

Det är framför allt boföräldrar som är kvinnor, och boföräldrar med låga inkomster som i högre grad återkommer med en ansökan. Den vanligaste orsaken till en återkommande ansökan är då att den bidragsskyldiga föräldern inte har betalat underhållsbidraget till boföräldern.

När en boförälder återkommer med en ansökan för samma barn efter att underhållsstödet tidigare dragits in för det barnet hanterar Försäkringskassan det enligt samma process som en vanlig ansökan. Det kan medföra att det uppstår ett tillfälligt ekonomiskt glapp, det vill säga att barnet och boföräldern tillfälligt blir utan underhåll i väntan på nytt beslut om underhållsstöd. Och även om Försäkringskassan betalar ut underhållsstödet retroaktivt när handläggningen är klar så kan ett sådant glapp i underhållet bli ett problem för boföräldrar och barn som redan befinner sig i en ekonomisk utsatt situation.

Många föräldrar upplever att det är svårt att komma överens om ett underhållsbidrag

Granskningen visar att drygt 40 procent av föräldrarna som inte har återkommit till systemet för underhållsstöd är nöjda med den egna överenskommelsen. Men cirka 30 procent har inte haft någon dialog alls. Bland de föräldrar som har återkommit till systemet för underhållsstöd har majoriteten haft svårigheter att komma överens om ett underhållsbidrag. Försöken att nå en överenskommelse har bland annat skapat nya konflikter. Och konflikter och problem med direktbetalningen är även vanliga orsaker till att en boförälder återkommer med en ny ansökan efter en tidigare indragning av underhållsstödet.

Bedömningen av särskilda skäl är svår, men handläggarna har blivit säkrare i sin roll

6-månadersregeln innebär att Försäkringskassan inte längre lämnar fullt underhållsstöd om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd har betalat rätt belopp till Försäkringskassan. Men om det finns särskilda skäl ska myndigheten ändå lämna underhållsstöd.

Vad som kan räknas som särskilda skäl har lagstiftaren till stor del lämnat till rättstillämpningen. Men det finns några exempel i förarbetena till lagstiftningen. Det har dessutom kommit ett antal kammarrättsdomar som ger Försäkringskassan ytterligare vägledning.

Granskningen visar att det har varit svårt för handläggarna att göra bedömningen av om det finns särskilda skäl på grund av svåra gränsfall. Men handläggarna har över tid blivit tryggare i sin roll och sina bedömningar.

Granskningen visar att Försäkringskassan beviljade fortsatt underhållsstöd på grund av särskilda skäl i 12 procent av de ärenden som prövades enligt den nya 6-månadersregeln under perioden 1 oktober 2016 till 31 maj 2017. Och det är i huvudsak ärenden där det förekommer hot och våld där boföräldern har fått fortsatt rätt till underhållsstöd på grund av särskilda skäl.

Handläggarna upplever att själva utredningen av om det finns sär-skilda skäl är svår – den medför svåra samtal där handläggaren behöver ställa frågor som kan uppfattas som integritetskänsliga och privata. Det kan också vara krävande att utreda om det förekommer hot och våld, både för föräldrarna och för handläggarna.

Vår granskning visar även att de kammarrättsdomar som kommit visat att särskilda skäl inte enbart behöver handla om hot eller våld. Även sam-arbetssvårigheter och konflikter kan räknas som särskilda skäl om det finns en påtaglig risk för att underhållsfrågan inte kommer att lösas eller att ett samarbete mellan föräldrarna är olämpligt. Det här innebär att det kan finnas ett utrymme för Försäkringskassan att tillämpa regeln om särskilda skäl i fler fall än vad man gör i dag.

Eftersom en inte obetydlig andel av föräldrarna som tidigare har fått underhållsstöd återkommer i systemet kan det också finnas goda skäl att i högre grad använda detta utrymme.

6-månadersregeln är inte alltid lämplig i återkommande särskilda-skäl-ärenden

Det är tydligt i lagstiftning och förarbeten att Försäkringskassan ska pröva alla ärenden där den bidragsskyldiga föräldern betalat korrekt under sex månader. Brev till föräldrarna ska skickas ut även om Försäkringskassan vid den första genomgången av ärendet bedömer att det finns särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd.

Granskningen visar att en ny prövning av rätten till underhållsstöd inte alltid är lämplig i de fall en boförälder redan tidigare fått underhållsstöd beviljat på grund av särskilda skäl. De problem som låg till grund för den första bedömningen av särskilda skäl har sällan försvunnit efter så kort tid som sex månader. Detta gör att Försäkringskassan riskerar att återkomm-ande riva upp tidigare konflikter, vilket kan förvärra livssituationen för föräldrar och barn.

Försäkringskassan har utformat en särskild formulering i kommuniserings-breven i återkommande särskilda-skäl-ärenden där det anges att myndig-hetens preliminära bedömning är att särskilda skäl kvarstår. Men i akt-studien har vi observerat att utformningen av brevet i praktiken varierar. Vi anser att det är olyckligt att de återkommande särskilda-skäl-ärendena inte hanteras på samma sätt.

Beloppet för underhållsbidraget blir inte alltid högre än beloppet för underhållsstödet

Förarbetena till lagstiftningen påpekar att barn kan få mer i underhålls-bidrag än vad de skulle få i underhållsstöd om föräldrar i större utsträck-ning reglerar underhållet genom underhållsbidrag.

Våra beräkningar visar att underhållsbidragsbeloppen inte alltid blir högre än underhållsstödet. Det gäller särskilt om den bidragsskyldiga har låga inkomster och om inkomstskillnaderna mellan föräldrarna är små.

Granskningen visar även att underhållsbidraget ofta blir samma belopp som underhållsstödet för de föräldrar som har fått underhållsstödet indraget med stöd av den nya 6-månadersregeln.

ISF:s rekommendationer

ISF lämnar följande rekommendationer för det fortsatta arbetet med det utökade uppdraget och 6-månadersregeln.

ISF rekommenderar regeringen

- att ta initiativ till att utreda förutsättningarna för att ändra lagen så att rätten till underhållsstöd inte behöver prövas på nytt i vissa ärenden även om den bidragsskyldiga föräldern har skött betalningarna till Försäkringskassan korrekt i sex månader. Det gäller de ärenden där en förälder har visat att det finns särskilda skäl, och där dessa särskilda skäl sannolikt kvarstår.

ISF rekommenderar Försäkringskassan

- att se över tillämpningen av bestämmelsen om särskilda skäl och handläggarnas förutsättningar för att göra bedömningen när det förekommer konflikter och samarbetssvårigheter mellan föräldrarna
- att prioritera de ärenden som rör återkommande ansökningar efter en tidigare indragning av underhållsstödet, för att undvika att boföräldrarnas och barnens ekonomiska situation påverkas negativt
- att harmonisera kommuniseringsbrev för särskilda-skäl-ärenden så att föräldrar i samma situation får samma sorts information.

