

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas regeringens proposition 1999/2000:118 Underhållsstöd vid växelvis boende jämte en motion som väckts med anledning av propositionen och en som väckts under den allmänna motionstiden 2000.

I propositionen föreslås ändrade regler för beräkning och fördelning av underhållsstöd när barn till särlevande föräldrar bor varaktigt hos båda föräldrarna (växelvis boende). Utgångspunkten för de föreslagna ändringarna är att var och en av föräldrarna vid växelvis boende har rätt till ett halvt underhållsstöd, 586 kr per barn och månad. Från detta belopp avräknas halva det återbetalningsbelopp som skulle ha fastställts om föräldern hade varit återbetalningsskyldig enligt lagen om underhållsstöd.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 mars 2001.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna.

I ärendet finns två reservationer och två särskilda yttranden.

Propositionen

I proposition 1999/2000:118 Underhållsstöd vid växelvis boende har regeringen (Socialdepartementet) föreslagit att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
2. lag om ändring i lagen (1999:822) om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

Lagförslagen återfinns som bilaga till betänkandet.

Motionerna

Motion väckt med anledning av propositionen

1999/2000:Sf25 av Birgitta Carlsson m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om obligatoriska samarbetsamtal,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att underhållsstödet bör regleras genom ett umgängesavtal.

2000/01:Sf240 av Margit Gennser m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

2. Riksdagen avslår förslagen i proposition 1999/2000:118, i enlighet med vad som anförs i motionen.

Utskottet

Gällande ordning

Syftet med systemet med underhållsstöd, som infördes i februari 1997, var att genomföra besparingar för det allmänna men också att tydliggöra föräldrarnas ekonomiska ansvar och garantera barnet en rimlig försörjning. Det nya systemet ersatte systemet med bidragsförskott (inklusive det förlängda bidragsförskottet) och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn.

Ett barn har enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) rätt till underhållsstöd om föräldrarna inte bor tillsammans. Underhållsstöd lämnas också om den ena föräldern är avliden, dock inte om barnet har rätt till barnpension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) efter en bidragskyldig förälder. Om barnet är underårigt krävs det dessutom att det varaktigt bor och är folkbokfört hos en av föräldrarna (boföräldern), samt att boföräldern bor här i landet och är vårdnadshavare för barnet. Ett barn kan också i vissa fall ha rätt till underhållsstöd, om en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare har förordnats för barnet.

Underhållsstöd lämnas med högst 1 173 kr per månad och barn. Om barnet har egna inkomster reduceras dock stödet med hälften av det belopp som överstiger 48 000 kr per år.

För det underhållsstöd som lämnas till barnet är den förälder som inte bor tillsammans med barnet återbetalningsskyldig gentemot staten. Återbetalningsskyldigheten är dock begränsad till 1 173 kr per barn och månad och är utformad som en viss procent av den återbetalningsskyldiges årliga bruttointkomst efter ett avdrag med 72 000 kr. Såväl grundavdraget som de procentsatser som bestämmer återbetalningsskyldighetens storlek höjdes fr.o.m. den 1 februari 2000. Grundavdraget höjdes från 24 000 kr till 72 000 kr och procentsatserna per barn bestämdes till 14 % för ett barn, 11,5 % för två barn och 10 % för tre barn. Som tidigare ökar den totala procentsatsen med en procentenhet för varje ytterligare barn utöver tre. Återbetalningsskyldigheten omprövas årligen och fastställs utifrån senast tillgängliga taxering.

Enligt föräldrabalken föreligger inte någon skyldighet att betala underhållsbidrag när barnet bor växelvis hos båda föräldrarna. Reglerna om bidragsförskott, som var nära kopplade till föräldrabalkens regler, medgav inte heller att bidragsförskott betalades ut vid växelvis boende. Enligt USL kan däremot underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag betalas ut till boföräldern vid växelvis boende. Någon återbetalningsskyldighet fastställs inte utan underhållsstödet minskas med det belopp som skulle ha betalats tillbaka av den förälder som inte är boförälder. Vid växelvis boende förutsätts att föräldrarna kan komma överens om hur utfyllnadsbidraget eventuellt bör fördelas dem emellan.

Hur påverkas barnen av växelvis boende?

I samband med riksdagens behandling av propositionen Strategi för att förverkliga FN:s barnkonvention om barnets rättigheter i Sverige m.m. behandlades också en motion om hur små barn påverkas vid växelvis boende. Med anledning av motionen gav riksdagen regeringen till känna att studier snarast borde genomföras beträffande hur små barn påverkas vid växelvis boende (prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171).

Regeringen har i regleringsbrevet för 2000 gett Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra studier och sammanställa kunskap över hur små barn påverkas av växelvis boende. Socialstyrelsen skall vidare utreda hur berörda parter bäst kan få information och stöd så att barnets bästa kan tillgodoses. Uppdraget, som skall ske i samråd med Socialvetenskapliga forskningsrådet och Barnombudsmannen, skall redovisas senast den 31 mars 2001.

Vidare har regeringen (Justitiedepartementet) inom ramen för arbetet rörande automatisk gemensam vårdnad för ogifta föräldrar uppdragit åt barnpsykiatrisk expert att belysa frågan om växelvis boende ur barnets perspektiv. Av de synpunkter på vårdnad, boende och umgänge som lämnats av Torgny Gustavsson, överläkare i barn- och ungdomspsykiatri i Växjö, framgår bl.a. att barn under tre års ålder i sin utveckling är beroende av att ha en stabil situation, återkommande och igenkännbara rutiner och trygga, stabila primära (föräldra)relationer. Detta talar enligt Gustavsson för att växelvis boende inte är att rekommendera för de allra yngsta.

Enligt regeringens uppfattning har det inte framförts några tungt vägande skäl som generellt talar mot lämpligheten av att ett barn bor växelvis hos båda föräldrarna. Tvärtom anser regeringen att det är av stor vikt att barnen får en vardagsrelation till båda föräldrarna. Om ett växelvis boende är bra eller inte i ett enskilt fall måste avgöras efter en individuell prövning. När det gäller barn under tre år konstaterar regeringen att det är ett ytterst litet antal barn i denna ålder som bor växelvis hos båda föräldrarna (2,8 % av totalt 14 086 barn i november 1999). Regeringen framhåller dock att det kan finnas anledning att ta upp frågan om underhållsstöd vid växelvis boende till förnyad prövning om Socialstyrelsens studier skulle visa att ett sådant boende skulle vara olämpligt för så unga barn.

Beräkning av utfyllnadsbidrag och fördelning mellan föräldrarna

De ändringar i föräldrabalkens vårdnadsregler som gjorts under senare år har enligt propositionen syftat till att främja samförståndslösningar och bana väg för ökad användning av gemensam vårdnad. När bestämmelserna om underhållsstöd infördes ansåg regeringen att även när det gäller barnets försörjning borde reglerna ha en sådan inriktning. Reglerna för underhållsstöd utformades därför så att samhällsstöd kan lämnas såväl till barn som varaktigt bor hos endast en av föräldrarna som till barn som bor växelvis hos båda föräldrarna.

Enligt regeringen har reglernas utformning för stöd vid växelvis boende i många fall snarare bidragit till att skapa konflikter mellan föräldrarna än att

underlätta samarbetet mellan dem. En anledning till konflikt är bedömningen av om ett växelvis boende föreligger eller inte. En annan anledning till konflikt är hur utfyllnadsbidraget beräknas och fördelas mellan föräldrarna. I extremfallet kan en förälder med mycket höga inkomster få fullt bidrag, 1 173 kr per barn och månad, om den andra föräldern saknar inkomst, t.ex. på grund av studier. Å andra sidan kan en boförälder med låga inkomster bli helt utan utfyllnadsbidrag om den bidragsskyldige föräldern har höga inkomster. Vidare förekommer det att boföräldrar inte vill låta ett barn vistas i för stor omfattning hos den andra föräldern, eftersom risken finns att underhållsstödet dras in. Omvänt uppges bidragsskyldiga föräldrar ha genomdrivit att barnen vistas så lång tid hos denna att det betraktas som växelvis boende, vilket i sin tur medför att föräldern inte är återbetalningsskyldig för underhållsstödet. Det kan med nuvarande regler också ge betydligt mer i statligt stöd om föräldrarna kommer överens om att barnen skall vara folkbokförda hos den förälder som har högst inkomst.

I syfte att göra reglerna mer rättvisa och lättare att förstå föreslår regeringen att underhållsstöd vid växelvis boende skall lämnas med hälften av 1 173 kr per barn och månad till var och en av föräldrarna. Från detta belopp avräknas därefter halva det återbetalningsbelopp som skulle ha fastställts om 24–28 §§ USL hade tillämpats på inkomsten för den förälder som får bidraget. Om ett barn, enligt den senaste taxeringen, har egna inkomster skall underhållsstödet för var och en av föräldrarna minska med ett belopp som motsvarar hälften av den minskning som annars görs.

Genom förslaget kommer enligt regeringen storleken på bidraget att bero på föräldrarnas egen ekonomiska situation och inte på den andra föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Eftersom båda föräldrarna har möjlighet att få utfyllnadsbidrag, kommer också frågan om hos vilken av föräldrarna barnet är folkbokfört att förlora i betydelse. Detta kan leda till att konflikterna mellan föräldrarna om folkbokföringen kan minska. I vissa fall kan de nya reglerna sannolikt minska antalet konflikter mellan föräldrarna även i fråga om själva utfyllnadsbidraget. Båda föräldrarna får del av bidraget och behöver därmed inte hamna i diskussioner om hur stödet eventuellt skall fördelas mellan dem.

Enligt vad som anges i propositionen finns det dock vissa nackdelar med förslaget. Som nämnts vill bidragsskyldiga föräldrar ibland att barnet skall bo växelvis hos båda föräldrarna, eftersom föräldern då inte behöver återbetala något till försäkringskassan. Med de föreslagna reglerna får de ytterligare ett skäl att vilja att barnet skall bo växelvis hos båda föräldrarna, nämligen för att få ett bidrag. De nya reglerna kan också leda till försämringar för boföräldern, om den andra föräldern inte tar del i kostnaderna för barnet. De kan också sägas innebära en modifiering av principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas i alla frågor som rör barnet, dvs. även om hur kostnaderna för barnet skall fördelas dem emellan. Vidare kan förslaget sägas leda till bristande symmetri genom att reglerna anpassas efter föräldrarnas ekonomiska förutsättningar medan det fulla underhållsstödet är generellt (inte behovsprövat mot boföräldrarnas ekonomi). Dessutom ökar de administrativa kostnaderna för utbetalningar, eftersom de görs till två personer i stället för till en.

Regeringen anser dock att fördelarna med de föreslagna reglerna väger tyngre än nackdelarna och att förslaget kommer att leda till att antalet konflikter minskar.

Ansökan om utfyllnadsbidrag

Enligt regeringen kommer det sannolikt även i fortsättningen att förekomma konflikter mellan föräldrar i samband med frågor om växelvis boende. Var och en av föräldrarna bör därför själv ansöka om stödet. En ordning där varje förälder söker bidraget hos den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den föräldern skulle kunna medföra att samma förhållande prövas av olika försäkringskassor med risk för att dessa kommer till olika resultat. Enligt regeringens uppfattning talar därför starka skäl för att en och samma försäkringskassa skall pröva båda föräldrarnas ansökan.

I propositionen föreslås därför att var och en av föräldrarna skall ansöka om stödet och att ansökan skall prövas av den försäkringskassa som skall avgöra ett ärende avseende den förälder som barnet är folkbokfört hos. Vid växelvis boende betalas stödet ut till var och en av föräldrarna.

Gränsen mellan umgänge och växelvis boende

Enligt vad som anges i propositionen föreligger växelvis boende i första hand i sådana fall där barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern. Varken i USL eller dess förarbeten finns det några närmare riktlinjer för gränsdragningen mellan umgänge och varaktigt boende.

I rättsfallet NJA 1998 s. 267 har Högsta domstolen (HD) slagit fast att det normalt är fråga om umgänge – och inte om varaktigt boende – om barnet vistas hos den ena föräldern endast en tredjedel av tiden. HD anför vidare att bedömningen ofta blir densamma, även om skillnaden i vistelsetiderna hos de båda föräldrarna är mindre, om det inte finns faktorer som klart pekar i en annan riktning. Det gäller enligt HD i särskilt hög grad, när barnet till övervägande delen vistas hos en förälder som är ensam vårdnadshavare och därmed har hela ansvaret för barnets personliga förhållande. Faktorer utöver vistelsetiden som kan få betydelse vid bedömningen är enligt HD var barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning fördelas mellan föräldrarna.

Riksförsäkringsverket (RFV) konstaterar i Allmänna Råd 1999:2 att HD i det nämnda avgörandet behandlat gränsdragningen mellan umgänge och varaktigt boende. Enligt RFV framgår det av domen att dessa bedömningsgrunder även gäller bedömningen av om växelvis boende föreligger enligt USL.

Regeringen gör bedömningen att utgångspunkten även i framtiden bör vara att ett växelvis boende föreligger i sådana fall där barnet vistas ungefär lika mycket hos den ena som hos den andra föräldern. Det är dock nödvändigt att på sätt som HD angett ta hänsyn även till andra omständigheter än vistelsetiden.

I propositionen anføres att frågan om barnens boende utan tvekan är en av de frågor som kan skapa konflikter mellan föräldrarna efter en separation. I början av 1970-talet introducerade socialtjänsten samarbetsamtal som en metod att lösa vårdnads- och umgängestvister. Sedan den 1 mars 1991 är kommunerna skyldiga att erbjuda samarbetsamtal. Sedan 1998 gäller skyldigheten att erbjuda samarbetsamtal numera även barnets boende. Kommunerna är vidare skyldiga att sörja för att föräldrar får hjälp att skriva avtal om vårdnad, boende och umgänge och socialnämnden kan också godkänna avtalen. Godkännas avtalet blir det gällande på samma sätt som en dom från domstol. Ansvar för att informationen om möjligheterna till samarbetsamtal når ut till berörda föräldrar vilar enligt regeringen på Socialstyrelsen. I regleringsbrevet för 1999 har Socialstyrelsen fått i uppdrag att stödja utvecklingen av metoder för samarbetsamtal för att främja barnets bästa vid tvister om vårdnad, boende och umgänge. Uppdraget skall redovisas den 31 mars 2001.

För barnets skull är det enligt regeringen viktigt att föräldrarna får vetskap om den möjlighet som kommunerna erbjuder i form av samarbetsamtal. Eftersom försäkringskassorna ofta är det organ som föräldrar som separerat, eller står i begrepp att separera, först tar kontakt med gör regeringen bedömningen att försäkringskassan bör bidra till att sprida information om den service kommunerna ger. Regeringen avser att i regleringsbrevet för 2001 ge RFV i uppdrag att tillse att försäkringskassorna informerar om att kommunerna erbjuder föräldrar samarbetsamtal i syfte att nå enighet i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge och om kommunernas skyldighet att sörja för att föräldern får hjälp att träffa avtal i frågorna.

Ikraftträdande och kostnader

Regeringen föreslår att lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2001 och tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 mars 2001.

För att det skall vara möjligt att beräkna statens kostnader för de föreslagna reglerna krävs det enligt regeringen information även om boföräldrarnas inkomster. Sådana uppgifter finns i dag inte tillgängliga hos RFV, eftersom de saknar betydelse vid beräkningen av underhållsstödets storlek. För att göra en rättvisande bedömning av kostnaderna för förslaget skulle även eventuella beteendeförändringar behöva vägas in. Underlag för en sådan bedömning saknas dock.

Utgångspunkten för regeringens bedömning av de ekonomiska effekterna av förslaget är det belopp som betalas i utfyllnadsbidrag till barn med växelvis boende. Enligt propositionen lämnades i maj 1999 utfyllnadsbidrag med 6,2 miljoner kronor till närmare 13 000 boföräldrar. Årskostnaden för utfyllnadsbidrag vid växelvis boende kan därmed uppskattas till ca 80 miljoner kronor. Regeringen gör bedömningen att de föreslagna reglerna innebär att statens utgifter för anslag 21:3 Underhållsstöd minskar med 37,5 miljoner kronor år 2001 och åren därefter med ca 50 miljoner kronor.

Margit Gennser m.fl. (m) begär i motion Sf240 yrkande 2 avslag på propositionen. Motionärerna delar uppfattningen att underhållsstöd inte skall vara beroende av var barnet är folkbokfört. Detta gäller emellertid även barn som bor hos en förälder. Det är därför fel att skapa särlösning för barn med växelvis boende. Om stödet generellt görs beroende av bådass föräldrarnas ekonomi når man enligt motionärerna samma effekt som med regeringens förslag. De framhåller vidare att det finns risk att utbetalning av underhållsstöd måste ske till utlandet. De ifrågasätter om växelvis boende över huvud taget är en boendeform som bör uppmuntas med bidrag från samhällets sida och om det är en lämplig boendeform för barn under tre år. Enligt motionärerna bör man ersätta nuvarande system med ett behovsprövat ensamstående stöd.

I motion Sf25 av Birgitta Carlsson m.fl. (c) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om obligatoriska samarbetsamtal. Motionärerna anser att sådana samtal skall föregå domstolsprövning och syfta till ett avtal om vårdnad, umgänge och boende samt om ekonomiska förhållanden. Avtalet bör därefter fastställas av socialnämnden. I samma motion yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att underhållsstödet bör regleras genom ett umgängesavtal. Enligt motionärerna bör inte staten reglera det ekonomiska förhållandet mellan föräldrarna utan det bör behandlas i ett sammanhang tillsammans med umgänge och vårdnad.

Utskottets bedömning

Utskottet har i samband med beredningen av ärendet inhämtat kompletterande upplysningar från statsrådet Ingela Thalén och från tjänstemän vid Socialdepartementet bl.a. om förslagets konsekvenser ur ett barnperspektiv och om hur förslaget förhåller sig till det regelverk som Sverige är bundet av genom sitt medlemskap i Europeiska unionen.

Utskottet gör följande bedömning. Enligt föräldrabalken föreligger inte någon skyldighet att betala underhållsbidrag när barnet bor varaktigt hos båda föräldrarna, och bidragsförskott betalades därför inte ut vid växelvis boende. Underhållsstöd kan däremot betalas ut till boföräldern vid växelvis boende. Stödet beräknas då på samma sätt som ett utfyllnadsbidrag och någon återbetalningsskyldighet fastställs inte. I proposition 1995/96:208 (s. 36) angavs som skäl för införandet av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende bl.a. följande. De ändringar i föräldrabalkens vårdnadsregler som gjorts under senare år har syftat till att främja samförståndslösningar och vidga utrymmet för gemensam vårdnad. Även när det gäller barnets underhåll bör reglerna ha en sådan inriktning. Reglerna för underhållsstöd bör därför utformas så att samhällsstöd kan lämnas såväl till barn som varaktigt bor hos endast en av föräldrarna, som till barn som bor växelvis hos båda föräldrarna.

I nu behandlad proposition anges att reglerna för underhållsstöd vid växelvis boende i många fall snarare har bidragit till att skapa konflikter mellan föräldrarna än att underlätta samarbetet mellan dem. Regeringen föreslår därför en förändring som i huvudsak kan sägas innebära att utfyllnadsbidra-

get fördelas med hälften på vardera föräldern i förhållande till den föräldrarnas egen inkomst.

I motion Sf240 ifrågasätts det lämpliga med växelvis boende. Utskottet kan konstatera att några säkra kunskaper om detta ännu inte finns men att regeringen har givit Socialstyrelsen i uppdrag att bl.a. genomföra studier och sammanställa kunskap över hur små barn påverkas av växelvis boende. Enligt utskottets mening måste det i första hand vara föräldrarna som skall se till att vårdnad om och boende för barnen löses på ett sätt som är till barnens bästa. Det är således inte genom reglerna om underhållsstöd som samhället skall avgöra hur föräldrarna löser vårdnads- och boendefrågan. Utskottet kan inte se att det nu framlagda förslaget till annan fördelning av bidragsbeloppet, vid en situation med växelvis boende, skulle ekonomiskt mer främja ett växelvis boende än den nuvarande ordningen där boföräldern får hela utfyllnadsbeloppet. Enligt utskottet förhåller det sig snarare tvärtom. Att lösningen samtidigt får den effekten, att den minskar anledningarna till konflikter mellan föräldrarna är trots allt till fördel för hela situationen där växelvis boende faktiskt förekommer. I propositionen anges att det kan finnas anledning att ta upp frågan om underhållsstöd vid växelvis boende till förnyad prövning om Socialstyrelsens studier skulle visa att ett sådant boende skulle vara olämpligt för små barn.

En fråga som påtalas i motion Sf240 är hur underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag vid växelvis boende förhåller sig till det regelverk som Sverige är bundet av genom sitt medlemskap i Europeiska unionen. Utskottet noterar att Lagrådet i sitt yttrande över lagförslagen bl.a. har pekat på det förhållandet att underhållsstöd vid växelvis boende uteslutande fungerar som utfyllnadsbidrag. Lagrådet konstaterar att stödet enligt förslaget har gjorts om på så sätt att det utges till var och en av föräldrarna och beräknas på visst sätt i förhållande till dennes inkomst. Vidare skall förmånen, liksom för närvarande, inte vara kopplad till någon bidragsskyldighet för endera föräldern. Underhållsstödet kommer att bli en ordinär, i viss mån behovsprövad, familjeförmån. Det är inte, såsom i andra länder, fråga om ett verkligt förskott på ett underhåll som en underhållsskyldig egentligen skulle ha utgett. Enligt Lagrådets mening blir det underhållsstöd som förslaget innehåller med all sannolikhet att räkna som en familjeförmån enligt artikel 1 u) i förordningen (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Enbart den omständigheten att reglerna om det nya utfyllnadsbidraget har sin placering i lagen om underhållsstöd kan enligt Lagrådet inte göra bidraget jämförbart med ett förskott på ett barns underhåll. Varje förmåns syfte och konstruktion får i stället vara avgörande för dess klassificering. Om förordningen, såsom Lagrådet ansett sannolikt, skulle vara tillämplig på utfyllnadsbidrag vid växelvis boende, kan Sverige komma att tvingas exportera bidraget till andra länder inom EU/EES. Förutsättningen att den förälder som söker stödet skall bo här kommer i så fall endast att gälla i förhållande till länder utanför EU/EES.

Utskottet noterar vidare att den svenska regeringen i ett yttrande den 22 november 1999 till EG-domstolen i ett mål rörande bidragsförskott enligt österrikisk lag förklarar att bidragsförskott enligt regeringens uppfattning

inte är att anse som en familjeförmån enligt förordning (EEG) nr 1408/71. Inte heller anser den svenska regeringen att bidragsförskott utgör en social förmån i den mening som avses i förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Något avgörande från EG-domstolen föreligger ännu inte. Statsrådet Thalén bekräftade att den svenska regeringens ståndpunkt är att underhållsstödet inte är en förmån som omfattas av nämnda förordningar och att regeringen således inte delar den uppfattning som framförts av Lagrådet.

Enligt utskottets uppfattning kan den nu föreslagna förändringen inte i sig medföra en skillnad i bedömningen av om underhållsstödet skall anses som en familjeförmån enligt förordning (EEG) nr 1408/71. Varken det nuvarande underhållsstöd som utges till boföräldern vid växelvis boende eller det nya stödet som fördelas på båda föräldrarna utgör förskott på ett barns underhåll. Om framtida avgöranden från EG-domstolen medför att underhållsstödet helt eller delvis skall anses som en familjeförmån enligt förordning (EEG) nr 1408/71, får situationen ånyo analyseras och behovet av förändringar i stödssystemet övervägas.

Såvitt gäller konsekvenserna för försäkringskassornas administration av regeringens förslag påpekade statsrådet Thalén att förslaget till skillnad mot förslaget i promemorian Underhållsstöd vid växelvis boende (Ds 1999:30) innebär att en och samma försäkringskassa skall pröva båda föräldrarnas ansökan. Hon bedömer därför att förslaget inte kommer att medföra några större problem för försäkringskassorna.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att regeringens förslag bör bifallas. Utskottet avstyrker därmed motion Sf240 yrkande 2.

Såvitt gäller samarbetsamtal framhöll socialförsäkringsutskottet i samband med riksdagens behandling av proposition 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge i yttrande till lagutskottet (1997/98:SfU2y s. 6) att utskottet såg det som positivt med samarbetsamtal där det bör eftersträvas helhetslösningar med beaktande av samtliga omständigheter av såväl ekonomisk som annan natur. Utskottet ansåg dock att sådana samtal inte bör vara obligatoriska. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1997/98:LU12 (s. 21) avstyrkte lagutskottet krav på att samarbetsamtal skall vara obligatoriska. Lagutskottet uttalade dock (s. 56) att ett system där man eftersträvar samförstånd mellan föräldrarna även när det gäller föräldrarnas gemensamma underhållsskyldighet gentemot barnet var tilltalande och borde övervägas närmare tillsammans med frågor rörande vilka insatser från samhällets sida som kan vara lämpliga för att hjälpa föräldrar att nå sådana överenskommelser. Detta gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Socialförsäkringsutskottet anser liksom tidigare (senast i bet. 1998/99:SfU9) att samarbetsamtal är något i grunden positivt och att det finns all anledning för bl.a. domstolar att verka för att sådana kommer till stånd. Utskottet anser att hållbara helhetslösningar, som inte enbart bör röra frågor om vårdnad, boende och umgänge, därvid bör eftersträvas. Samtalen bör dock inte göras obligatoriska, främst med hänsyn till att ett tvång att delta i sådana samtal knappast kan leda till att fler tvister löses.

Mot bakgrund av vad nu anförts är det enligt utskottets mening lämpligt att försäkringskassan får i uppdrag att informera föräldrar om att kommunerna

erbjuder samarbetsamtal och även har att sörja för att föräldern får hjälp att träffa avtal i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Med det anförda avstyrker utskottet motion Sf25.

2000/01:SfU7

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *underhållsstöd vid växelvis boende*
att riksdagen med avslag på motion 2000/01:Sf240 yrkande 2 antar regeringens förslag till
 1. lag om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd,
 2. lag om ändring i lagen (1999:822) om ändring i lagen (1996:1030) om underhållsstöd,

res. 1 (m)

2. beträffande *samarbetsamtal*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Sf25.

res. 2 (c)

Stockholm den 28 november 2000

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Cecilia Magnusson (m), Mariann Ytterberg (s), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Fanny Rizell (kd), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Mona Berglund Nilsson (s), Göte Wahlström (s) och Désirée Pethrus Engström (kd).

Reservationer

1. Underhållsstöd vid växelvis boende (mom. 1)

Margit Gennser, Cecilia Magnusson, Gustaf von Essen och Göran Lindblad (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Utskottets bedömning börjar med "Utskottet gör" och slutar med "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Utgångspunkten för regeringens förslag är att var och en av föräldrarna har rätt till ett halvt underhållsstöd på 586 kr per barn och månad. Från detta belopp skall sedan dras halva det belopp som föräldern i annat fall skulle ha

blivit skyldig att återbetala. Underhållsstödet betalas ut netto och någon återbetalningsplikt föreligger inte utan det är fråga om ett rent bidrag.

Utgångspunkten för utskottets uppfattning är att regeringens förslag innebär ändringar i ett system som redan från början visat sig i princip ohållbart. Genom det nu framlagda förslaget ökar systemets redan i utgångsläget icke acceptabla brister.

Redan i det befintliga systemet är dessa brister enligt utskottet framför allt följande.

- Föräldrarna blir betalningsansvariga till staten i stället för till sina barn.
- Lagen om underhållsstöd och föräldrabalkens regler ger olika utslag.
- Underhållsstödet är inte inkomstprövat i förhållande till boförelärdernas inkomst.
- Stödet till ombildade familjer är onödigt stort.
- Inkomstberäkningen är ofördelaktig för egenföretagare.

Regeringens avsikt med förändringen är att man inte skall kunna erhålla högre bidrag genom att skriva barnet hos den förälder som har högst inkomst. Utskottet delar uppfattningen att underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar inte bör vara beroende av hos vem barnet är skrivet. Detta gäller dock både barn som bor växelvis hos båda föräldrarna och dem som bor permanent hos en förälder. Enligt utskottets mening är det därför fel att genomföra en särlösning för barn som bor växelvis hos båda föräldrarna. Om bidraget generellt görs beroende av båda föräldrarnas inkomst på det sätt som föreslås i motion Sf240 uppnås samma effekt som med regeringens förslag.

Den allvarligaste kritiken som kan riktas mot regeringens förslag är emellertid att det inte är möjligt att förutse konsekvenserna av detta varken för försäkringskassornas administration eller vad gäller de ekonomiska effekterna för staten. Som framgår av propositionen saknas information både om boförelärdernas inkomster och om eventuella beteendeförändringar till följd av förslaget. Att i det läget ändå lägga fram förslaget är enligt utskottets mening inte ansvarsfullt. Såvitt gäller försäkringskassorna ifrågasätter utskottet om kassorna har kapacitet för att hantera den nya ordningen med delat underhållsstöd.

Att underhållsstödet övergått från att främst vara en förskottsbetalning till att bli ett rent bidrag är något som enligt Lagrådet kan innebära att Sverige kommer att tvingas betala ut bidraget utomlands, dvs. tvärtemot vad regeringen själv anser. Utskottet anser att även detta förhållande talar mot att förslaget bör genomföras.

En annan allvarlig aspekt av förslaget är att det, som också påpekas i propositionen, leder till en bristande symmetri genom att reglerna anpassas efter föräldrarnas ekonomiska förutsättningar medan det fulla underhållsstödet är generellt, dvs. inte behovsprövat i förhållande till boförelärdernas ekonomi. Utskottet anser att redan detta förhållande är skäl nog för att ifrågasätta förslaget.

Utskottet är vidare ytterst tveksamt till om växelvis boende över huvud taget är en boendeform som bör uppmuntras med bidrag från samhällets sida. Regeringens egen expert, överläkare Torgny Gustavsson i Växjö, anser att växelvis boende inte passar för barn under tre år eftersom dessa barn behöver en stabil situation. Vidare anser han att ett växelvis boende med ständiga

byten av miljö innebär särskilda påfrestningar för tonåringar. Enligt utskottets mening är det med hänsyn härtill tveksamt om förslaget är förenligt med barnkonventionens regler om att beakta barnets bästa. Detta förhållande i kombination med att Socialstyrelsen har fått i uppdrag att senast den 31 mars 2001 genomföra en översyn av hur små barn påverkas av växelvis boende borde ha fått regeringen att avstå från att nu lägga fram förslaget, som dessutom är tänkt att börja tillämpas dagen efter det att Socialstyrelsen skall presentera resultatet av sin översyn. Det bör vidare påpekas att regeringen redan 1998 påtalade brister i samarbetsamtalens tillgänglighet och kvalitet. Socialstyrelsen har även i uppdrag att stödja utvecklingen av metoder för samarbetsamtal för att främja barnets bästa vid tvister om vårdnad, boende och umgänge. Detta uppdrag skall också redovisas dagen före det att regeringens förslag avses börja tillämpas.

Med hänsyn till vad ovan anförts om förslagets brister i olika avseenden bör riksdagen avslå propositionen.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *underhållsstöd vid växelvis boende* att riksdagen med bifall till motion 2000/01:Sf240 yrkande 2 avslår propositionen,

2. Samarbetsamtal (mom. 2)

Birgitta Carlsson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som i avsnittet Utskottets bedömning börjar med "Såvitt gäller" och slutar med "motion Sf25" bort ha följande lydelse:

Kommunen har enligt socialtjänstlagen att sörja för att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor rörande vårdnad, boende och umgänge. Sådana samarbetsamtal, som bör föregå en eventuell domstolsprövning, bör enligt utskottets mening vara obligatoriska. Samtalen skall ha som syfte att leda fram till ett avtal om såväl vårdnad, umgänge och boende som de ekonomiska förhållanden som skall råda mellan parterna. Även frågan om underhållsstöd bör därvid regleras.

Genom samarbetsamtal kan föräldrarna uppnå mer genomarbetade uppgörelser som utgår från barnets bästa, samtidigt som många tvister kan undvikas. Staten bör däremot inte reglera det ekonomiska förhållandet mellan föräldrarna.

Utskottet anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som gör individuella generella umgängesavtal med obligatoriska samarbetsamtal möjliga. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *samarbetsamtal* att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf25 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

1. Underhållsstöd vid växelvis boende (mom. 1)

Fanny Rizell och Désirée Pethrus Engström (båda kd) anför:

Kristdemokraterna anser att underhållsstödet bör utformas så att det tydligt framgår att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn. Barn behöver båda sina föräldrar, det gäller även om föräldrarna inte bor tillsammans med dem.

Regeringens förslag innebär att man inte skall kunna erhålla högre bidrag genom att skriva barnet hos den förälder som har hög inkomst. Vi delar uppfattningen att underhållsstöd till barn med särboende föräldrar inte bör vara beroende av var barnet är skrivet. Förslaget innebär således praktiska förbättringar utifrån nuvarande regelsystem, varför vi inte föreslår avslag på propositionen. Kristdemokraterna delar dock Lagrådets oro inför en utveckling som innebär att underhållsstödet kan komma att behöva utbetalas utomlands.

Vi vill även påpeka att hela systemet med underhållsstöd bör ses över.

Kristdemokraterna menar att det är fel att stöd utbetalas till vårdnadshavaren oberoende av hur stora inkomster han eller hon har. En sådan ordning riskerar att undergräva legitimiteten i systemet. Om den underhållsskyldige inte är återbetalningsskyldig för hela underhållsstödet anser vi att en inkomstprövning av den mottagande föräldern bör göras innan statligt stöd utbetalas. Det offentliga uppgift är först och främst att se till barnet, men båda föräldrarnas ekonomiska situation och möjligheter att försörja sina barn måste beaktas.

Den svenska lagstiftningen värnar om att barnen vid en skilsmässa skall ha rätt till en fortsatt god kontakt med båda sina föräldrar. Detta är i grunden en mycket positiv utgångspunkt för barnen. Tyvärr syns i dag alltför många exempel där barnets självklara rätt till båda föräldrarna blandas ihop med föräldrarnas behov och önskningsar om att få en "rättvis" tillgång till sitt barn.

2. Underhållsstöd vid växelvis boende (mom. 1)

Bo Könberg (fp) anför:

Enligt Folkpartiets mening är det fel att ha ett underhållsstödssystem som frikopplar den underhållsskyldige förälderns ansvar från föräldrarnas gemensamma ekonomiska ansvar för barnen, ett ansvar som också slås fast i föräldrabalken. Vi anser att det gemensamma ansvaret skall gälla även om båda föräldrarna inte bor tillsammans med barnet. Det finns ingen anledning att ett gemensamt ansvar för gemensamma barn plötsligt skall reduceras till att vardera föräldern åläggs en form av ett "halvt" ansvar efter en separation och, i den mån detta halva ansvar inte tas, att staten åtar sig att fylla ut detta halva ansvar. I det nuvarande systemet är det dessutom så att den underhållsskyldige föräldern inte betalar sin del av underhållsstödet till barnet utan återbetalar det till försäkringskassan.

Utöver dessa grundläggande invändningar mot systemet finns ett antal andra brister, t.ex. att inte den ekonomiska förmågan hos boföräldern beaktas vid utbetalning av samhällsstöd och att återbetalningsskyldighet fastställs och dessutom räntebeläggs trots att beloppet inte går att driva in på grund av den återbetalningsskyldige förälderns bristande ekonomiska resurser.

Vi anser att barn är föräldrars gemensamma ansvar även efter en separation mellan föräldrarna. Samhällets stöd till barn till särlevande föräldrar bör därför inskränkas till ett behovsprövat utfyllnadsbidrag. Underhållsstödet bör beräknas efter en sådan nettokvotdelningsmodell som redogörs för i betänkandet Underhållsbidrag och bidragsförskott (SOU 1995:26).

Vår uppfattning i denna fråga redovisade vi redan i samband med att riksdagen tog ställning till regeringens proposition 1995/96:208, se betänkande 1996/97:SfU3 reservation nr 1.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Utskottet	2
Gällande ordning.....	2
Propositionen	3
Hur påverkas barnen av växelvis boende?	3
Beräkning av utfyllnadsbidrag och fördelning mellan föräldrarna.....	3
Ansökan om utfyllnadsbidrag	5
Gränsen mellan umgänge och växelvis boende.....	5
Samarbetsamtal och samförståndslösningar	6
Ikraftträdande och kostnader	6
Motionerna.....	7
Utskottets bedömning	7
Hemställan	10
Reservationer.....	10
1. Underhållsstöd vid växelvis boende (mom. 1).....	10
2. Samarbetsamtal (mom. 2).....	12
Särskilda yttranden	13
1. Underhållsstöd vid växelvis boende (mom. 1).....	13
2. Underhållsstöd vid växelvis boende (mom. 1).....	13
Bilaga: I propositionen framlagda lagförslag.....	15