

Svar på ISF-rapport

Rapport – Från underhållsstöd till underhållsbidrag? En granskning av 2016 års reform inom underhållsstödet

Försäkringskassan 24 juni 2019

Innehåll

ISF:s rekommendation till regeringen	4
ISF:s rekommendationer till Försäkringskassan	4
Försäkringskassans åtgärder	6

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har på uppdrag av regeringen kartlagt och granskat Försäkringskassans åtgärder när myndigheten fick ett utökat uppdrag från och med april 2016 samt Försäkringskassans hantering av bestämmelserna som infördes i 18 kap. 9 a, 40 a och 42 a §§ socialförsäkringsbalken (SFB).

Det utökade uppdraget handlar om att ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn.¹ De nya bestämmelserna i SFB innebär kortfattat att Försäkringskassan kommer att utreda och sluta betala underhållsstöd för barnet när en bidragsskyldig förälder betalat i rätt ordning till Försäkringskassan under minst sex månader i följd. Försäkringskassan kan i samband med utredningen bedöma att det finns särskilda skäl att fortsätta betala ut underhållsstödet.

ISF rekommenderar i sin rapport att regeringen utreder förutsättningarna för att ändra lagen så att rätten till underhållsstöd inte behöver prövas på nytt i vissa ärenden. Det gäller de ärenden där särskilda skäl sannolikt kvarstår.

ISF rekommenderar även 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 kommuniceringsbrev för särskilda skäl-ärenden så att föräldrar i samma situation får samma information.

I svaret framhåller Försäkringskassan att vi håller med ISF i deras rekommendation till regeringen. Vi ser gärna att lagen ändras.

Försäkringskassan kan utifrån rådande förarbeten, domar och rättspraxis göra en genomsyn för att se om det finns stöd för att förtydliga hur vi ska bedöma när det finns konflikter och samarbetssvårigheter utan inslag av hot och våld. Men det är ett brett område och vi tror därför att det för tillfället saknas tillräcklig rättspraxis.

Försäkringskassan kommer inte att prioritera återkommande ansökningar eftersom det i praktiken innebär längre väntetider för andra barn som kan ha ett lika stort eller större behov av förmånen. Till exempel om en förälder ansöker om underhållsstöd för att den bidragsskyldiga föräldern inte har någon betalningsförmåga alls.

Försäkringskassan kommer att se över om kommuniceringsbrev kan förbättras. Dock ser vi inte fördelarna med att harmonisera breven.

¹ 2 § p. 12 i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

ISF:s rekommendation till regeringen

Försäkringskassan håller med ISF om att en upprepad prövning enligt 18 kap. 9 a § SFB är problematisk och instämmer därför i deras rekommendation till regeringen:

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.

Försäkringskassan tolkar bestämmelserna som att de särskilda skälen ska omprövas vid varje tillfälle när den bidragsskyldiga föräldern betalat i rätt ordning under minst sex månader i följd. Försäkringskassan kan konstatera att det är få vars skäl upphört inom sex månader från den föregående bedömningen. Särskilt när det handlar om skyddad identitet eller risk för hot eller våld. Här ser vi en risk för att vår återkommande kontakt med föräldrarna snarare kan försämra för barnet än förbättra. I vissa fall kan boföräldern slutligen välja att avstå underhållsstödet för sin eller barnets skull.

Detta får anses motverka syftet med att införa särskilda skäl som ett undantag från huvudregeln om indragning av underhållsstöd och det är inte förenligt med Försäkringskassans uppdrag att motverka våld i nära relationer. Det är inte heller förenligt med principen om barnets bästa enligt barnkonventionen. Vi tror att det överlag finns grund för att utvärdera presumtionerna om barnets bästa, alltså de avvägningar som regeringen gjorde i förarbetena till lagen.

ISF drar även slutsatsen att det här leder till mer administration för Försäkringskassan. Vi håller med ISF. Det här är tid som Försäkringskassan istället skulle kunna lägga på handläggning av underhållsstöd eller på samtal med föräldrar i syfte att komma överens om underhållsbidrag.

ISF:s rekommendationer till Försäkringskassan

ISF lyfter fram de kammarrättsdomar som visar att särskilda skäl inte enbart behöver handla om hot och våld, utan även att samarbetsvårigheter och konflikter kan räknas som särskilda skäl. ISF anser att det finns mer utrymme för Försäkringskassan att tillämpa särskilda skäl i fler fall än vad Försäkringskassan gör idag. ISF menar även att det finns behov av en utförlig beskrivning i Försäkringskassans vägledning för underhållsstöd.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att se över tillämpningen av bestämmelsen om särskilda skäl och handläggarnas förutsättningar för att göra bedömningen när det förekommer konflikter och samarbetsvårigheter mellan föräldrarna.

Försäkringskassan menar att en utförlig beskrivning inte är möjlig. Vi anser att det behövs mer tid för att rättspraxis ska växa fram.

Försäkringskassan vill i sammanhanget förtydliga att det redan finns ett metodstöd för att identifiera risk för hot och våld och hur handläggaren kan förhålla sig till detta. Samtliga handläggare inom underhållsstöd har successivt fått utbildning om våld i nära relationer och Försäkringskassan utgår från en definition av hot och våld som inbegriper fysiskt, psykiskt, sexuellt, materiellt, ekonomiskt och latent våld.

Vad gäller övriga typer av konflikter eller samarbetssvårigheter kan vi tills vidare bara vidta begränsade åtgärder, som att se över vägledningen utifrån rådande lagar, förarbeten och rättspraxis. Samarbetssvårigheter och konflikter är ett brett område att täcka och förarbetena² till bestämmelsen beskriver detta bara övergripande:

”Det kan i vissa andra situationer vara lämpligare att underhållsskyldigheten regleras genom underhållsstöd än genom underhållsbidrag. Det kan t.ex. finnas en hotbild mot boföräldern eller barnet från den bidragsskyldiga förälderns sida eller mycket infekterade konflikter föräldrarna emellan som går ut över barnet och där ett samarbete mellan föräldrarna är utsiktslöst eller olämpligt.”

Rättspraxis har dessutom visat att det inte räcker med att föräldern tar upp konflikter eller våldssituationer som inträffade flera år tidigare. Det ska i sådana fall finnas en risk att sådana situationer uppstår på nytt, samt en *påtaglig* risk att föräldrarna inte kommer att kunna lösa underhållsfrågan själva.

Om regeringen agerar på den tidigare nämnda rekommendationen från ISF, alltså ser över reglerna för hur rätten till underhållsstöd ska prövas enligt 18 kap. 9 a § SFB, finns det en möjlighet för regeringen att förtydliga vilka föräldrar som kan anses ha förutsättningar att komma överens om underhållsbidrag. På så vis kan risken att föräldrar och barn slussas in och ut ur underhållsstödssystemet minskas.

ISF rekommenderar Försäkringskassan 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.

Försäkringskassan ställer sig frågande till rekommendationen, särskilt som underhållsstödet inte är en behovsprövad förmån.

Parallellt med förvaltningslagen finns särskilda regler i SFB. Många av dessa regler har kommit till för att tillgodose att det i normalfallet finns två parter i ärendet: boföräldern och den bidragsskyldiga föräldern. Det innebär att det alltid är en viss handläggningstid vid en återkommande ansökan eftersom förfarandet är detsamma som vid en helt ny ansökan.

² Prop. 2014/15:145 *Ökad reglering av barn underhåll utanför underhållsstödet*, s. 21

Av rapporten framgår att intervjupersoner hos Försäkringskassan anser att handlägningsprocessen kan gå snabbare i dessa ärenden. Men det är en skillnad på att se över om Försäkringskassan kan bli effektivare för att korta ner våra handläggningstider och att, som ISF föreslår, prioritera vissa ärenden före andra.

Att prioritera vissa ärenden före andra kan ses som problematiskt eftersom även den som ansöker om underhållsstöd för första gången kan befinna sig i ekonomiskt utsatt situation. Att vissa ärenden skulle få förtur leder i praktiken till längre väntetider för andra barn, till exempel barn till bidragsskyldiga föräldrar som inte har någon betalningsförmåga alls. Som läget är idag, hanteras ärendena jämlikt. Försäkringskassan vidtar därför ingen åtgärd.

ISF rekommenderar Försäkringskassan att harmonisera kommunikeringsbrevens för särskilda skäl-ärenden så att föräldrar i samma situation får samma sorts information.

Försäkringskassan anser att det är oklart vad ISF menar. Det faktum att det tidigare funnits särskilda skäl är inte tillräckligt för att säga att föräldrarna är i samma situation och därmed ska ha samma information. Därför kan vi inte se fördelarna med att harmonisera breven baserat på ISF:s rekommendation.

Försäkringskassan kan däremot se över om breven kan förbättras, men vi avser ha situationsanpassade brevmallar även i fortsättningen. När handläggaren inleder en ny prövning i ett ärenden går det inte alltid att konstatera om de särskilda skälen fortfarande gäller. Då kommer handläggaren att kommunicera föräldrarna om att underhållsstödet upphör och att de kan komma in med nya uppgifter om de särskilda skälens giltighet.

När handläggare ska skicka ut en kommunikering kan hen välja mellan fem olika versioner per mottagare (boförälder, bidragsskyldig förälder eller den studerande). Mallarna som erbjuds är enbart tänkta som ett stöd och handläggaren får instruktioner i brevet om att anpassa och vid behov lägga till text. Det är möjligt att handläggaren i dessa ärenden valt fel brevmall eller inte lagt till egen text i tillräcklig omfattning.

Försäkringskassans åtgärder

- En genomsyn av lagar, förarbeten och rättspraxis för att se om det finns stöd för att förtydliga ytterligare i vägledningen för underhållsstöd hur handläggarna ska göra bedömningen i fall då det förekommer konflikter och samarbetssvårigheter mellan föräldrarna. Det finns idag redan ett omfattande metodstöd för att identifiera risk för hot och våld.
- Se över om de kommunikeringsmallar som används vid handläggningen av särskilda skäl kan förbättras.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av avdelningschef Alexandra Wallin och verksamhetsutvecklare Heidi Stolt, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Heidi Stolt