

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAG

Datum
2016-05-16

Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Underhållsstöd och efterlevandestöd för nyanlända barn

Svar på regeringsuppdrag

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98**Innehåll**

Innehåll	2
1. Uppdraget i regleringsbrevet	3
2. Sammanfattning	3
3. Inledning	4
4. Gällande regler	4
4.1 Underhållsstöd	5
4.2 Efterlevandestöd	6
4.3 Övriga regler	7
5. Handläggning på myndigheterna.....	8
5.1 Underhållsstöd	8
5.2 Efterlevandestöd	10
5.2.1 Förändrad handläggning år 2014.....	12
6. Ärendevolymer och handläggningstider.....	12
6.1 Underhållsstöd	12
6.2 Efterlevandestöd	13
7. Prognos för inflödet av ärenden	13
7.1 Underhållsstöd.....	13
7.2 Efterlevandestöd	14
8. Analys av kartläggningen.....	15
9. Förslag	16
9.1 Försäkringskassans åtagande med anledning av den ökade migrationen .17	
9.2 Pensionsmyndighetens åtagande med anledning av kartläggningen	18

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98**1. Uppdraget i regleringsbrevet**

Enligt uppdraget i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens regleringsbrev ska myndigheterna tillsammans kartlägga hur nyanlända flickor och pojkar, vars ena eller båda föräldrar är avlidna eller saknas, söker och får underhållsstöd respektive efterlevandestöd. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kartlägga och analysera vilka överväganden som görs av respektive myndighet om huruvida barnet ska beviljas efterlevandestöd (barnpension) eller underhållsstöd. Myndigheterna ska utifrån analysen av den nuvarande tillämpningen samråda kring vilka åtgärder som kan behöva vidtas och vid behov lämna förslag till sådana åtgärder. Myndigheterna ska gemensamt redovisa kartläggningen och förslag på eventuella åtgärder till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 18 maj 2016.

2. Sammanfattning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har kartlagt hanteringen av ansökningar om underhållsstöd och efterlevandestöd för nyanlända barn vars ena eller båda föräldrar saknas eller är avlidna. Rapporten är disponerad på så sätt att vi först redogör för gällande bestämmelser och därefter beskriver själva handläggningen av ärendena på respektive myndighet. Rapporten avslutas med en analys och förslag till möjliga åtgärder.

Nyanlända barn som kommit till Sverige ensamma eller endast med en förälder får ofta underhållsstöd eller efterlevandestöd. Om barnet inte har rätt till någon av dessa ersättningar är det kommunen där barnet bor som ansvarar för barnets försörjning.

När efterlevandestödet konstruerades var utgångspunkten att ett barn till en avlidna förälder i princip ska få samma grundskydd (underhållsstöd) som ett barn till särlevande föräldrar.

Utifrån vår kartläggning kan vi konstatera några skillnader mellan reglerna som vi menar behöver rättas till dels med anledning av vad som sägs ovan om utgångspunkten för efterlevandestödet, dels med anledning av att skillnaderna kan vara incitament till att lämna felaktiga uppgifter för att få den förmånen som ger högst ersättning.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslår att beloppen för underhållsstöd och efterlevandestöd anpassas så att de blir lika stora. Vidare att det utreds om efterlevandestöd, i de fall barnet inte har rätt till någon barnpension, inte ska betalas ut för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden, samt om efterlevandestöd inte ska betalas ut om barnet bor i familjehem, stödboende eller hem för vård och boende (HVB-hem).

Vi föreslår även att det övervägs om en särskild stödform inom etableringslagstiftningen liknande underhållsstöd och efterlevandestöd kan införas. Många barn som invandrar till Sverige och ansöker om underhållsstöd

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

och efterlevandestöd kommer från länder som har drabbats av krig eller svältkatastrofer och saknar fungerande statsförvaltning. Dessa barn saknar ofta handlingar som visar t.ex. släktskap eller föräldraskap. Det medför stora svårigheter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att utreda släktskap, föräldraskap och dödsfall i dessa fall och barnets eller vårdnadshavarens egna uppgifter kommer därför i många fall att läggas till grund för bedömningen.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inom tidsramen för uppdraget inte haft möjlighet att analysera konsekvenserna av förslagen närmare.

Pensionsmyndigheten följer kvaliteten i handläggningen kontinuerligt. Mot bakgrund av att utbetalningarna beräknas öka kraftigt de kommande åren avser vi att göra en särskild analys av kvaliteten i handläggningen av efterlevandestödsärenden.

Pensionsmyndigheten kommer också att analysera om myndigheten via befintlig statistik kan finna parametrar som skulle kunna tyda på felaktiga utbetalningar av efterlevandestöd.

3. Inledning

Underhållsstöd är en statlig förmån till barn vars föräldrar inte bor tillsammans och som administreras av Försäkringskassan. Barn vars ena eller båda föräldrar är avlidna kan få efterlevandestöd (barnpension) som administreras av Pensionsmyndigheten. Ibland är det oklart om föräldrar till nyanlända barn är avlidna eller av annan anledning inte är med barnet. Om föräldern bedöms vara saknad kan barnet få underhållsstöd och om föräldern bedöms vara avliden kan barnet få efterlevandestöd. Att möjligheten att bevilja förmånerna retroaktivt är olika och att förmånerna handläggs av olika myndigheter medför att dessa barn kan behöva ansöka om både underhållsstöd och efterlevandestöd samtidigt för att inte gå miste om möjligheten att få ersättningen för den period som den andra myndigheten handlägger sitt ärende. Vid handläggning av ett ärende om underhållsstöd och efterlevandestöd rörande ett nyanlänt barn kan, förutom kontakt med Försäkringskassan respektive Pensionsmyndigheten, kontakt behöva tas med ett antal andra aktörer som Migrationsverket, Skatteverket, kommunerna och domstolar. Det innebär att handläggningen av dessa ärenden kan vara komplicerad och ta lång tid.

4. Gällande regler

Den som kommer till Sverige anses enligt 5 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB) som bosatt här om han eller hon kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år.

Underhållsstöd och efterlevandestöd är s.k. bosättningsbaserade förmåner (5 kap. 9 § SFB). Den som får uppehållstillstånd i Sverige kan tidigast få

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

bosättningsbaserade förmåner från och med den dag när uppehållstillståndet börjar gälla. Personen kan dock inte få sådana förmåner för längre tid tillbaka än tre månader innan tillståndet beviljades (5 kap. 12 § första stycket SFB).

Nyanlända som följer Migrationsverkets regler och processer har rätt till bistånd i form av bl.a. logi och dagersättning från Migrationsverket enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Eftersom efterlevandestöd inte betalas ut för tid då bistånd enligt nämnda lag har lämnats till en person betalas inte förmånen ut under denna tid. Avsikten med detta är att förhindra att en person får dubbla förmåner.

4.1 Underhållsstöd

Underhållsstöd är en statlig förmån som är till för barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Beloppet är högst 1 573 kronor per månad och barn och betalas ut till den förälder som barnet är bosatt och folkbokfört hos (boföräldern).

Underhållsstöd kan beviljas retroaktivt längst en månad tillbaka före ansökningsmånaden. Om barnet inte fyllt 18 år måste boföräldern vara vårdnadshavare för barnet, antingen ensam eller tillsammans med den andra föräldern. Förlängt underhållsstöd kan betalas till barn som har fyllt 18 år och som studerar med rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Det myndiga barnet ska antingen bo hos en förälder eller hos en person som var särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet när han eller hon fyllde 18 år. Barnet ska bo hos föräldern eller den särskilt förordnade vårdnadshavaren under hela perioden som underhållsstödet betalas ut. Förlängt underhållsstöd betalas ut längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år.

Bestämmelserna om underhållsstöd finns i kapitel 17–19 SFB.

Enligt föräldrabalken (FB) ska föräldrarna svara för underhållet för sina barn. Vid handläggning av underhållsstöd behöver Försäkringskassan registrera rätt bidragsskyldig förälder. En förälder är bidragsskyldig i dessa situationer

- om föräldern inte är vårdnadshavare och inte bor varaktigt tillsammans med barnet
- om föräldrarna har gemensam vårdnad men barnet endast bor varaktigt tillsammans med den andra föräldern.

Bestämmelserna i SFB styr vem som är mottagare av underhållsstöd, och vårdnaden om ett barn är avgörande för vem som kan ta emot underhållsstöd för barnet. Bestämmelserna hänvisar i sin tur till FB (jfr ex. 2 kap. 14 § SFB). Det finns också krav i FB på att faderskapet eller föräldraskapet ska vara bekräftat genom exempelvis dom eller avtal om beslut som rör vårdnaden för barnet. Socialnämnden är skyldig att utreda vem som är förälder till ett barn som är bosatt i Sverige och att se till att faderskapet eller föräldraskapet fastställs. Det kan dock hända att faderskapet eller föräldraskapet inte är fastställt när en ansökan om underhållsstöd lämnas in till Försäkringskassan. I dessa fall inväntar Försäkringskassan socialnämndens beslut i frågan.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Uppgifter om vårdnad för ett barn registreras av Skatteverket som lämnar handlingar om vårdnaden till Försäkringskassan både när en förälder blir barnets vårdnadshavare och när det sker en förändring i vårdnadsförhållandet. När Försäkringskassan ska ta ställning till om ändrade vårdnadsförhållanden påverkar rätten till underhållsstöd utgår myndigheten i normalfallet från uppgifterna från Skatteverket. Försäkringskassan är dock inte bundna av uppgifterna från Skatteverket, utan ska om så behövs utreda ärendet och begära in handlingar som styrker identitet och vårdnad. I sådana fall är det den sökande föräldern som ska skaffa fram handlingarna.

Försäkringskassan kan, i vissa fall, godta andra länders dokument eller domar för att kunna avgöra vem som har vårdnad om ett barn. Det kan dock vara svårt att inhämta sådana dokument från länder där det pågår krig eller naturkatastrofer. Om det inte går att få fram officiella handlingar kompletterar Försäkringskassan uppgifterna genom att fråga boföräldern. Boföräldern är då skyldig att medverka till att ett skäligt underhållsbidrag blir fastställt, om det inte redan finns ett sådant. För att underhållsbidrag ska kunna fastställas eller drivas in i utlandet krävs att Försäkringskassan får uppgifter om den bidragsskyldiga föräldern och var han eller hon finns. Om det inte finns några aktuella uppgifter behöver boföräldern lämna all information han eller hon har eller kan skaffa fram om var den andra föräldern befinner sig. För att Försäkringskassan ska kunna fortsätta handläggningen måste boföräldern lämna uppgifterna på heder och samvete.

I vissa ärenden är det oklart om underhållsstöd eller efterlevandestöd ska beviljas. Det gäller ärenden där boföräldern uppger att den andra föräldern är försvunnen eller avliden. I sådana situationer kan det ibland vara omöjligt att få in officiella dokument som styrker föräldraskap eller dödsfall. Då använder Försäkringskassan i stället annan utredning än officiella dokument och om föräldern tidigare ansökt om efterlevandestöd utgår Försäkringskassan från Pensionsmyndighetens bedömning av föräldraskapet.

4.2 Efterlevandestöd

Efterlevandestöd är ett grundskydd som kan betalas ut till ett barn som är bosatt i Sverige och som uppfyller förutsättningarna för att få bosättningsbaserade förmåner och vars ena eller båda föräldrar är avlidna. Huvudregeln är att efterlevandestöd betalas ut från och med den månad då dödsfallet inträffat, men om rätten till efterlevandestöd inträder vid en annan tidpunkt, t.ex. först då barnet uppfyller förutsättningarna för att få bosättningsbaserade förmåner, ska förmånen betalas ut från och med den månad när rätten inträder. Efterlevandestöd kan beviljas retroaktivt som längst två år före ansökningsmånaden.

Om barnets förälder är försvunnen och det kan antas att denne har avlidit gäller samma rätt till efterlevandestöd som vid dödsfall, men om det senare visar sig att den försvunna personen lever upphör rätten till förmånen.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Efterlevandestöd uppgår till 40 procent av prisbasbeloppet om den ena föräldern är avliden och 80 procent om båda föräldrarna är avlidna. Beloppet är skattefritt och uppgår till 1 477 kronor per månad för 2016 (om den ena föräldern är avliden). Detta belopp kan minskas av bland annat den barnpension som ett barn kan ha rätt till om föräldern har arbetat i Sverige. Efterlevandestöd betalas ut till barn under 18 år. Det kan betalas ut till barn över 18 år om barnet studerar med rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Efterlevandestöd kan betalas ut längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år.

Efterlevandestödet infördes år 2003. Syftet med efterlevandestödet är att garantera det efterlevande barnet en viss lägsta ekonomisk nivå i händelse av en förälders eller båda föräldrarnas död. Barnets behov av försörjning är detsamma oavsett om den avlidna föräldern före dödsfallet bott eller arbetat i Sverige eller inte haft sådan anknytning till Sverige. Syftet är att alla barn som är bosatta i Sverige och som har förlorat en eller båda föräldrarna har rätt till en lika hög minimiförmån. När efterlevandestödet konstruerades var utgångspunkten att barn till en avliden förälder i princip skulle få samma grundskydd som barn till särlevande föräldrar.

Före 2003 kunde barn vars föräldrar bott i Sverige få folkpension i form av barnpension. Folkpensionen beräknades i förhållande till den försäkringstid som den avlidna föräldern tjänat in i Sverige genom bosättning eller arbete. Om föräldern inte hade bott i Sverige och barnet inte kunde få folkpension, fick barnet underhållsstöd. Detta kunde innebära att ett barn vars förälder bott i Sverige i tre år fick tre 40-delars folkpension medan ett barn vars förälder aldrig bott i Sverige fick fullt underhållsstöd.

Efterlevandestödet är en skattefinansierad ersättning och belastar inte ålderspensionssystemet.

Bestämmelserna om efterlevandestöd finns i kapitel 75–85 SFB.

4.3 Övriga regler

Nyanlända barns förälder ingår ofta i etableringsinsatser. Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (EL) innehåller regler om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. En nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år kan ha rätt till en etableringsplan om han eller hon har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring enligt de paragrafer som anges i 2 § EL. Den som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd enligt någon av dessa förutsättningar har också rätt till etableringsplan. Enligt 15 § EL har en nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även etableringstillägg och bostadsersättning. En nyanländ som har hemmavarande barn under 20 år

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

som inte är självförsörjande kan få etableringstillägg (2 kap. 7 § förordningen [2010:407] om ersättning till vissa nyanlända invandrare, EF). Det är Försäkringskassan som prövar en ansökan om etableringstillägg och betalar ut tillägget tillsammans med etableringsersättningen.

Om tre eller fler barn i hushållet får underhållsstöd kan antalet barn som räknas med för etableringstillägg vara färre än antalet barn i hushållet. Till exempel, om underhållsstöd beviljas för tre barn betalas etableringstillägg ut endast för de två äldsta barnen i hushållet. Syftet med detta är att det ska finnas ett tak för hur mycket ersättning som mottagaren av etableringstillägget kan få per månad (2 kap. 9 § EF). Om ett barn i hushållet får förlängt underhållsstöd sänks dock inte ersättningen för mottagaren av etableringstillägget eftersom förlängt underhållsstöd betalas ut till barnet själv och inte till föräldern.

5. Handläggning på myndigheterna

Enligt huvudregeln kan underhållsstöd och efterlevandestöd betalas ut till nyanländ tidigast från och med den dag då uppehållstillståndet börjar gälla.

Den första kontakten med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten sker vanligtvis genom att det nyanlända barnets förälder, gode man eller särskilt förordnade vårdnadshavare besöker ett servicekontor för att komma i kontakt med flera myndigheter. Barnets företrädare brukar först kontakta Skatteverket för att barnet ska få personnummer och bli folkbokfört. Sedan kontaktas Försäkringskassan för att barnet ska få försäkringstillhörighet, barnbidrag och eventuellt underhållsstöd. Pensionsmyndigheten kontaktas för eventuellt efterlevandestöd. Normalt lämnar handläggarna på servicekontoren mer specifik information om underhållsstöd och efterlevandestöd först när barnet har fått sitt personnummer och blivit folkbokfört, eftersom det är först då som en ansökan om dessa förmåner kan prövas i sak.

5.1 Underhållsstöd

Innan handläggningen av underhållsstöd kan påbörjas behöver barnets och föräldrarnas försäkringstillhörighet utredas. När föräldern och barnet bedöms vara försäkrade för bosättningsbaserade förmåner kontrollerar handläggaren om det finns uppgifter om barnets förälder i Försäkringskassans datasystem. Om det inte finns några uppgifter ringer handläggaren till Skatteverket för att fråga om uppgifterna finns hos dem. Om inga uppgifter finns hos Skatteverket tar handläggaren kontakt med tingsrätten för att få uppgifter om föräldraskap.

Normalt framgår identitet och vårdnadsförhållanden för föräldrar och barn av folkbokföringen. När ett barn är fött utomlands och den bidragsskyldiga föräldern bor utomlands uppstår ibland frågan om befintliga uppgifter är korrekta. Försäkringskassan godtar normalt Skatteverkets bedömning av var barnet ska vara folkbokfört, men Försäkringskassan är inte bunden av uppgifterna som finns i folkbokföringsregistret. Försäkringskassan kan, om så behövs, utreda ärendet och begära in handlingar som styrker identitet och

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

vårdnad. Det är den sökande föräldern som ska lämna in handlingarna. Dessa barn saknar ofta handlingar som visar t.ex. släktskap eller föräldraskap. Det medför stora svårigheter för Försäkringskassan att utreda föräldraskap i dessa fall och barnens uppgifter kommer därför i många fall att läggas till grund för bedömningen. Denna reglering och frånvaron av officiella dokument som styrker familjeförhållandena gör att bedömningen av rätten till underhållsstöd som berör nyanlända barn kan ta längre tid jämfört med bedömningen för barn som redan bor i Sverige.

Om föräldern ansökt om underhållsstöd och Försäkringskassan har uppgift om att den andra föräldern är eller kan antas vara avliden, kommunicerar Försäkringskassan honom eller henne om avslag. Försäkringskassan uppmanar föräldern att i stället ansöka om efterlevandestöd, och skickar tillsammans med kommuniceringsbrevet även ansökningshandlingar för efterlevandestöd. När kommuniceringstiden går ut kontrollerar Försäkringskassan med Pensionsmyndigheten om en ansökan om efterlevandestöd har kommit in. Om den inte har kommit in till Pensionsmyndigheten inom kommuniceringstiden avslår Försäkringskassan ansökan om underhållsstöd. Motiveringen till avslaget är att det inte tillkommit nya uppgifter som tyder på att den andra föräldern lever. Om en ansökan om efterlevandestöd har lämnats in inom kommuniceringstiden avvaktar Försäkringskassan Pensionsmyndighetens beslut.

När Pensionsmyndigheten fattat sitt beslut skickar myndigheten en kopia av beslutet till Försäkringskassan. Om ansökan om efterlevandestöd avslås och om ansökan om underhållsstöd har lämnats in, fortsätter Försäkringskassan handläggningen av underhållsstöd. Om underhållsstöd beviljas kan den sökande få underhållsstöd retroaktivt för den tid utredningen om efterlevandestöd tagit, men som längst en månad tillbaka före ansökningsmånaden för underhållsstöd. Om Pensionsmyndigheten har avvisat ansökan om efterlevandestöd för att det inte gick att pröva rätten till förmånen, så avslår Försäkringskassan också ansökan om underhållsstöd. Pensionsmyndigheten avvisar dock sällan ansökningar, i princip händer det bara när ansökan inte är undertecknad av behörig person dvs. av förmyndare/vårdnadshavare.

Skatteverket registrerar inte någon vårdnadshavare till nyanlända som har fyllt 18 år innan de har fått sitt uppehållstillstånd. Det innebär att även om personen i frågan bor med sin förälder och i övrigt uppfyller villkoren till förlängt underhållsstöd, kan Försäkringskassan ändå inte betala något förlängt underhållsstöd. Det beror på att personen enligt Försäkringskassans information aldrig haft någon förälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare i Sverige. I dessa fall behöver kommunen bidra till den nyanländas underhåll. Det händer dock att kommunen skickar tillbaka nyanlända till Försäkringskassan för att ansöka om förlängt underhållsstöd igen. Detta skapar förvirring.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Försäkringskassan genomför årligen en riskanalys för bland annat underhållsstöd. När det gäller nyanlända bedömdes det i den senaste riskanalysen att det finns risk för felaktig utbetalning vid samordning mellan etableringstillägg och underhållsstöd. Försäkringskassan arbetar nu med en lösning med syfte att minska denna risk.

5.2 Efterlevandestöd

Efterlevandestöd är en förmån som får betalas ut utan ansökan. Det förutsätter dock att Pensionsmyndigheten får en avisering om dödsfallet från Skatteverket. Om Pensionsmyndigheten inte får sådan är det inte möjligt att bevilja efterlevandestöd utan ansökan. Om den efterlevande är ett barn som är bosatt i Sverige men vars avlidna förälder inte var bosatt i Sverige vid dödsfallet måste barnet alltså ansöka om efterlevandestöd.

Sedan 2014 finns en särskild ansökningsblankett som ska användas i de fall den avlidna föräldern aldrig bott i Sverige. På den kan uppgifter lämnas om bland annat den avlidna, dödsfallet och släktskapet. Den sökande ska underteckna sin ansökan på heder och samvete. Föräldern eller den särskilt förordnade vårdnadshavaren ska underteckna ansökan om den sökande inte fyllt 18 år.

När en ansökan om efterlevandestöd kommit in till Pensionsmyndigheten påbörjas handläggningen normalt inom tre dagar. Den första åtgärden som vidtas är att kontrollera att behörig företrädare för barnet har undertecknat ansökan samt att uppgifter om vårdnadshavaren, den avlidna och folkbokföring finns med. Vidare görs en bedömning av om ansökan innehåller de uppgifter som behövs för att handlägga ärendet. Även barnets försäkringstillhörighet kontrolleras. Handläggaren prövar om sökanden anses bosatt i Sverige, men kan också få ledning av Försäkringskassans bedömning och registrering. För barn under 16 år gör handläggaren en bedömning med stöd av uppgifter från Migrationsverket och folkbokföringen. Om barnet har kommit till Sverige med en förälder ska föräldrarnas uppgifter också kontrolleras.

I ansökan ska vissa uppgifter om den avlidna föräldern finnas med, såsom för- och efternamn, födelseår och dödsfalls- eller försvinnandedatum. Handläggaren går igenom uppgifterna som lämnats om omständigheterna kring dödsfall och försvinnande och eventuella handlingar som lämnats in. Om nödvändiga uppgifter saknas eller om de uppgifter som lämnats in behöver förtydligas, inhämtas komplettering från sökanden. Vid begäran om komplettering uppmanas den sökande att ansöka om underhållsstöd hos Försäkringskassan i avvaktan på Pensionsmyndighetens beslut.

I de fall Pensionsmyndigheten inte har tillgång till tillräckliga uppgifter om dödsfall och släktskap kan dödsfallsintyg och släktskapsutredning begäras från Skatteverket. Om det inte är möjligt att få dessa dokument från Skatteverket, t.ex. när den avlidna inte var bosatt i Sverige vid dödsfallet, kan motsvarande dokument hämtas in från annat land. Med motsvarande dokument från annat

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

land avses intyg från utländsk institution som bevisar dödsfall, släktskap m.m. Det är dock den som ansöker om en förmån som har bevisbördan, och som alltså ska visa att han eller hon har rätt till förmånen.

Om barnet kommer från ett land där det saknas fungerande statsförvaltning, på grund av att det t.ex. pågår krig eller svältkatastrofer, och den avlidna föräldern inte var bosatt i Sverige, är det ofta inte möjligt att få fram dödsfallsintyg och släktutredning. Då kan det bli aktuellt med annan utredning. Det är därför uppgifterna om bl.a. den avlidna, dödsfallet och släktskapet ska lämnas på ansökningsblanketten och uppgifterna ska lämnas på heder och samvete.

Handläggaren kommunicerar sökanden om de uppgifter som inhämtats in från folkbokföringen, Försäkringskassan, Migrationsverket eller kommunen om t.ex. datum för invandring till Sverige, folkbokföringsdatum, utbetalt barnbidrag, utbetald dagersättning och utbetalt försörjningsstöd.

Under tiden fram till att ansökan avgörs kan vårdnadshavaren ha fått ersättning från kommunen. På begäran av socialnämnden ska Pensionsmyndigheten, om myndigheten bifaller ansökan och beslutar om retroaktiv ersättning, betala ut det belopp till socialnämnden som motsvarar vad socialnämnden har betalat ut för barnets försörjning för den tid som den retroaktiva ersättningen av efterlevandestöd avser (107 kap. 5 § SFB). En del eller hela det retroaktiva beloppet betalas då till kommunen och utbetalning av eventuellt resterande efterlevandestöd görs till föräldern. Sökanden ska även kommuniceras om att det retroaktivt beviljade efterlevandestödet kommer att betalas ut till socialnämnden.

Det beviskrav som tillämpas är att det ska göras sannolikt att föräldern är avliden. Om föräldern är försvunnen är beviskravet att det kan antas att hon eller han har avlidit (77 kap. 10 § SFB). I de fall barnet kommer från ett land där det saknas fungerande statsförvaltning och den avlidne föräldern inte var bosatt i Sverige och uppgifterna om dödsfall och släktskap som lämnats på heder och samvete bedöms som tillräckliga och inte motsägs av andra uppgifter som Pensionsmyndigheten har tillgång till kan beviskravet sannolikt i det enskilda fallet vara uppfyllt.

Efter att kommunikeringstiden har löpt ut prövar handläggaren ärendet på det beslutsunderlag som finns, oavsett om någon komplettering kommit in eller inte. Om det saknas tillräckligt underlag för beslut i ärendet tar handläggaren ställning till om det ska avvisas eller avslås.

Om det genom de uppgifter som sökanden har lämnat om dödsfall och släktskap bedöms vara sannolikt att föräldern har avlidit, eller att den försvunna föräldern kan antas vara avliden, beviljas efterlevandestöd. En kopia av beslutet skickas till Försäkringskassan. Om försörjningsstöd har betalats ut skickas en kopia av beslutet även till kommunen.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Är det inte sannolikt att föräldern avlidit, eller om det inte kan antas att den försvunna har avlidit, avslås ansökan om efterlevandestöd och den sökande hänvisas till Försäkringskassan för prövning av rätten till underhållsstöd. Försäkringskassan får en kopia av avslagsbeslutet.

5.2.1 Förändrad handläggning år 2014

I sammanhanget bör nämnas att Pensionsmyndigheten år 2014 förändrade sin handläggning av ärenden om efterlevandestöd till barn vars förälder aldrig bott i Sverige. Tidigare var handläggningstiderna långa och barnen fick vänta länge på både beslut och utbetalning. Före år 2014 begärde Pensionsmyndigheten alltid in underlag i form av släktskapsutredning och dödsfallsintyg. När barnet kom från ett land där det saknades fungerande statsförvaltning var det ofta inte möjligt att få fram dessa handlingar. Pensionsmyndigheten frågade även Migrationsverket om handlingar fanns hos dem, men ofta hade inte Migrationsverket sådana intyg. Alla intyg och andra handlingar lämnades för översättning och skulle därefter bedömas. Det var ofta omöjligt att avgöra om intygen var äkta eller falska. Cirka 70 procent av ansökningarna avslogs för att det inte kommit in något underlag.

Mot den bakgrunden utredde Pensionsmyndigheten om kraven på bevisning i form av släktskapsutredning och dödsfallsintyg var för högt ställda. Myndigheten konstaterade att annan bevisning också skulle kunna vara möjlig för att bevisa att rätt till förmånen fanns och handläggningen förändrades utifrån det.

6. Ärendevolymer och handläggningstider**6.1 Underhållsstöd**

Handläggning av försäkringstillhörighet tar i dagsläget i genomsnitt strax under 90 dagar. Försäkringskassan kan dock inte särskilt urskilja i sin statistik handläggningstiderna av försäkringstillhörighet för just nyanlända barn.

Under perioden april 2015 till mars 2016 handlades cirka 78 procent av alla ansökningar om underhållsstöd inom 40 dagar. Det motsvarar Försäkringskassans mål om att 75 procent av ansökningarna om underhållsstöd ska handläggas inom 40 dagar.

Under 2015 handlades drygt 72 000 ansökningar för underhållsstöd. Den siffran inkluderar både ärenden för nyanlända barn och för barn som sedan tidigare bor i Sverige. Under 2015 fick cirka 2 800 nyanlända barn underhållsstöd. Denna siffra är dock en uppskattning. Försäkringskassan kan inte särskilja i sitt statistiksystem om en ansökan har kommit från en särskilt förordnad vårdnadshavare till ett ensamkommande barn eller från barnets förälder.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98**6.2 Efterlevandestöd**

Pensionsmyndigheten gör inte någon särskiljning av ensamkommande barn, flyktingar eller andra nyanlända i statistiken. Antalet bifall ökade kraftigt under 2014 som en följd av ändrad tillämpning. Denna andel ökade ytterligare under 2015. Handläggningstiden sänktes från 199 dagar för 2014 till 165 dagar för 2015.

Tabell 1. Antal avslutade efterlevandestöd 2012 – 2015

År	2012	2013	2014	2015
Avvisade/Avslag	971	1874	487	361
Flicka	468	847	236	154
Pojke	503	1027	251	207
Beviljade	407	403	1543	2419
Flicka	204	198	729	1098
Pojke	203	205	814	1321
Totalsumma	1378	2277	2030	2780

Vi kan utifrån ovanstående siffror konstatera att andelen pojkar och flickor som beviljas efterlevandestöd av det totala antalet pojkar och flickor som söker efterlevandestöd 2015 ligger på samma nivå, det vill säga att av det totala antalet flickor som ansökte om efterlevandestöd beviljades drygt 85 procent efterlevandestöd och av det totala antalet pojkar som ansökte om efterlevandestöd beviljades drygt 85 procent efterlevandestöd.

7. Prognos för inflödet av ärenden

Vid beräkning av antalet ärenden som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten förväntas hantera framöver, har den prognos om förväntad invandring som Migrationsverket publicerat använts som underlag.

7.1 Underhållstöd

Försäkringskassans senaste prognos visar att migrationen förväntas påverka antalet ärenden inom underhållstöd under perioden 2018 till 2020 och nå toppen år 2019 med cirka 284 000 ärenden. Prognosen för utlandsärendena¹ visar en ökning under perioden 2017 till 2020 (se tabell 2).

¹ Dessa ärenden är sådana där den bidragsskyldiga föräldern inte är folkbokförd i Sverige.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Det underlag som ligger till grund för beräkningen av migrationens effekt på underhållsstöd är dels Migrationsverkets prognos som lämnades 4 februari 2016 och dels hur stor del av ärendevolymer som genereras av personer som har invandrat till Sverige från Asien och Afrika och folkbokförts de senaste 36 månaderna. Det är dock mycket osäkert hur migrationen kommer att påverka ärendevolymer av underhållsstöd.

Tabell 2. Prognos av ärendevolymer för underhållsstöd 2016 – 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal ärenden	298 743	284 987	274 414	279 838	284 328	280 132
Varav utlandsärenden	27 790	27 555	28 458	31 292	33 265	33 731

Från och med den 1 april 2016 har Försäkringskassan fått ett utökat uppdrag i sin instruktion. Uppdraget innebär att Försäkringskassan ska vara den myndighet som föräldrar kan vända sig till för att få hjälp med att komma överens om ett skäligt underhållsbidrag för gemensamma barn vid en separation.

Vi bedömer att det utökade uppdraget i Försäkringskassans instruktion inte kommer påverka nyanlända barn i någon stor utsträckning, eftersom deras bidragsskyldiga föräldrar ofta inte bor eller har någon inkomst i Sverige. Försäkringskassan kan dessutom inte driva in underhållsbidrag i de länder som de flesta nyanlända barnen kommer ifrån.

7.2 Efterlevandestöd

Pensionsmyndighetens prognos är att antalet efterlevandestöd beräknas öka mycket kraftigt, framför allt åren 2017–2019, med anledning av nuvarande invandring. Det är Migrationsverkets prognos om förväntad invandring från den 27 april 2016 som ligger till grund för Pensionsmyndighetens prognos.

Antalet efterlevandestöd minskade något under åren 2011–2013, men 2014 och 2015 ökade antalet, från 8 100 i december 2013 till 10 700 i december 2015. Det beror bland annat på att invandringen har ökat under de senaste åren. Denna utveckling kan antas fortsätta eftersom antalet asylärenden för ensamkommande barn ökade kraftigt 2014 och 2015. År 2015 var antalet asylärenden för ensamkommande barn ungefär nio gånger fler än 2013.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98*Tabell 3. Prognos för antal med efterlevandestöd*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Efterlevandestöd, tkr	208 063	248 300	342 200	475 300	546 000	552 800
Antal med efterlevandestöd	10 000	11 600	13 500	17 300	21 700	23 00

8. Analys av kartläggningen

Som framgår från tidigare avsnitt i denna rapport har ofta nyanlända barn, vars avlidna föräldrar inte har bott i Sverige, rätt till efterlevandestöd. Om barnet inte har rätt till efterlevandestöd och har ansökt om underhållsstöd får barnet ofta underhållsstöd. Om barnet inte har rätt till någon av dessa ersättningar är det kommunen där barnet bor som ansvarar för barnets försörjning.

Det finns ett tydligt regelverk för vilka uppgifter myndigheterna behöver få in för att kunna besluta om rätt till underhållsstöd och efterlevandestöd men nyanlända har svårt att prestera sådan utredning. Det kan därför innebära att myndigheterna i många fall får lägga barnens eller uppgiven förälders uppgifter till grund för konstaterandet av släktskap, föräldraskap och dödsfall. En hantering som skiljer sig från hanteringen av rena nationella ärenden eller ärenden med andra länder som har en fungerande statsförvaltning. För att gruppen nyanlända barn ska garanteras tryggheten med tillgång till en stödform, på samma sätt som motsvarande barns rätt till underhållsstöd och efterlevandestöd ska bedömas enhetligt, anser myndigheterna att det bör övervägas om det finns möjlighet till en liknande stödform men inom etableringslagstiftningen.

När efterlevandestödet konstruerades var utgångspunkten att barn till en avlidna förälder i princip ska få samma grundskydd som barn till särlevande föräldrar (underhållsstöd).

Vår kartläggning av tillämpningen av reglerna och handläggningen av underhållsstöd och efterlevandestöd visar att förmånerna skiljer sig åt på några punkter, vilket kan ifrågasättas då stödformerna har samma syfte.

Som framgår av avsnitt 4.3 kan etableringsersättning betalas ut till nyanlända. Etableringstillägget kan påverkas om underhållsstöd betalas ut för barnet. Efterlevandestödet påverkar inte etableringstillägget.

Underhållsstöd ska inte betalas ut om barnet vårdas i familjehem, stödboende eller HVB-hem inom socialtjänsten (106 kap. 8 § SFB). Barnet får i stället sin försörjning tillgodosedd av kommunen. Motsvarande reglering finns inte för efterlevandestödet.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Underhållsstödet är ett fast belopp som ändras efter beslut i riksdagen. Efterlevandestöd motsvarar för år räknat 40 procent av prisbasbeloppet. För år 2016 är underhållsstödet 1 573 kronor per månad och efterlevandestödet 1 477 kronor per månad. Detta kan ge incitament att lämna felaktiga uppgifter för att få förmånen med det högre beloppet. Båda förmånerna utgör ett grundskydd för barnet, en miniminivå, i det ena fallet när föräldrarna är särlevande och den ena föräldern inte bidrar till barnets försörjning och i det andra fallet när den ena eller båda föräldrarna är avlidna och barnet därmed saknar försörjning från den ena eller båda föräldrarna.

Underhållsstöd betalas inte ut för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Barnpension och efterlevandestöd får inte lämnas för längre tid tillbaka än två år före ansökningsmånaden. Skälet till den längre tiden för barnpension och efterlevandestöd är att i de fall faderskapet inte är fastställt vid dödsfallet ska barnet inte gå miste om barnpension eller efterlevandestöd för förfluten tid. Den längre retroaktiva tiden skulle kunna vara ett incitament för att lämna felaktiga uppgifter för att få efterlevandestöd. Fram till dess att månatlig utbetalning av efterlevandestöd kan göras får barnet antas ha fått sin grundförsörjning tillgodosedd på annat sätt.

Vår kartläggning av handläggningen visar att den kontakt som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har för att barnet inte ska gå miste om rätten till förmån sker muntligt och via brev. Om det begås ett misstag i denna kommunikation kan barnet gå miste om förmån.

9. Förslag

Den senaste översynen av kopplingen mellan underhållsstöd och efterlevandestöd gjordes inför efterlevandestödets införande år 2003. Sedan dess har förutsättningarna ändrats såtillvida att Sverige de senaste åren har haft en stor invandring och många barn har fått asyl här. Nyanlända barn vars förälder/föräldrar aldrig bott i Sverige är en grupp vars behov av såväl ekonomiskt som annat stöd behöver ses över.

Vi har kunnat konstatera att det finns ett antal skillnader mellan regelverken för underhållsstöd och efterlevandestöd. Utifrån vår kartläggning har vi funnit några skillnader mellan reglerna som behöver ses över och förändras med anledning av vad vi redovisat i föregående avsnitt.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslår att beloppen för underhållsstöd och efterlevandestöd anpassas så att de blir lika stora. Vidare att det utreds om efterlevandestöd, i de fall barnet inte har rätt till någon barnpension, inte ska betalas ut för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden, samt om efterlevandestöd inte ska betalas ut när barnet bor i familjehem, stödboende eller HVB-hem.

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

Vidare anser Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att det bör övervägas om ett liknande stöd som underhållsstöd och efterlevandestöd kan införas inom ramen för etableringslagstiftningen. Genom en sådan lösning skulle gruppen nyanlända barn inte riskera att gå miste om en ersättning på grund av att de inte kan uppvisa officiella dokument och de skulle även inledningsvis enbart behöva ha kontakt med en myndighet, Försäkringskassan. Många barn som invandrar till Sverige och ansöker om underhållsstöd och efterlevandestöd kommer från länder utanför EU/EES som har drabbats av krig eller svältkatastrofer och saknar fungerande statsförvaltning. Dessa barn saknar ofta handlingar som visar t.ex. släktskap eller föräldraskap. Det medför stora svårigheter för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att utreda släktskap och dödsfall i dessa fall och barnens uppgifter läggs i många fall till grund för bedömningen. När det gått en längre tid från barnets ankomst till Sverige kan utredningssituationen vara annorlunda då den tidigare oklara familjesituationen kan ha klarnat, t.ex. genom att den försvunna föräldern har invandrat till Sverige eller gett sig till känna för familjen från hemlandet eller så kan situationen i hemlandet ha förändrats så att det går att få släktskap, föräldraskap eller dödsfall bekräftade från hemlandet.

Om barnet inte längre vårdas i familjehem, stödboende eller HVB-hem eller inte längre är aktuell inom etableringslagstiftningen bör rätten till underhållsstöd eller efterlevandestöd kunna prövas om barnet ansöker om det. Vi menar att förslagen medför ökad kvalitet i en sådan prövning.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inom tidsramen för uppdraget inte haft möjlighet att analysera konsekvenserna av förslagen närmare.

En digital lösning för utbyte av information mellan myndigheterna så att myndigheterna får åtkomst till varandras uppgifter om förmåner m.m. kan minska risken för felaktiga utbetalningar samt bidra till kortare handläggningstider. Som Försäkringskassan nämnde i sitt remissvar till betänkandet *En förvaltning som håller ihop* (SOU 2015:66)² är de rekommendationer och ställningstaganden som E-delegationen lämnade i betänkandet av betydelse för att undanröja de samverkanshinder som bromsar digitala lösningar.

9.1. Försäkringskassans åtagande med anledning av den ökade migrationen

Försäkringskassan bedömer att den ökade migrationen kommer att påverka handläggningen av de bosättningsbaserade förmånerna från slutet av 2016. För att kunna möta ökningen av nyanlända sökande har Försäkringskassan bildat en migrationsgrupp som håller ihop myndighetens övergripande arbete med

² Dnr 045495-2015

SVAR PÅ REGERINGSUPPDRAGDatum
2016-05-16Våra beteckningar
Försäkringskassan
Dnr 018025-2016
Pensionsmyndigheten
Dok.bet. PID152292
Dnr/ref. VER 2016:98

migrationsutmaningen. Migrationsgruppen leds av den biträdande generaldirektören.

9.2. Pensionsmyndighetens åtagande med anledning av kartläggningen

Pensionsmyndigheten följer kvaliteten i handläggningen kontinuerligt. Mot bakgrund av att utbetalningarna beräknas öka kraftigt de kommande åren avser vi att göra en särskild analys av kvaliteten i handläggningen av efterlevandestödsärenden.

Pensionsmyndigheten kommer också att analysera om myndigheten via befintlig statistik kan finna indikatorer som skulle kunna tyda på felaktiga utbetalningar av efterlevandestöd.

Pensionsmyndigheten kommer att se över vilka kontakter vi har med kommunerna vad gäller retroaktiva utbetalningar och avdrag för försörjningsstöd.

Pensionsmyndighetens insatser med information till nyanlända kan behöva ses över och innefatta ytterligare information om ersättningar till nyanlända barn vars ena eller båda föräldrar är avlidna och aldrig bott i Sverige.