

# **Samarbete med förhinder**

**Perspektiv från boföräldrar och handläggare på  
underhållsstödsreformen 2016**

Utgivare: Försäkringskassan  
Analys och prognos

Upplysningar: Malin Junestav  
010-116 94 16  
[malin.junestav@forsakringskassan.se](mailto:malin.junestav@forsakringskassan.se)

Webbplats: [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)

# Förord

Den 1 april 2016 infördes en ny regel inom underhållsstödet genom en ändring i socialförsäkringsbalken (se SFS 2010:11018 kap.). Lagändringen innebar att Försäkringskassan ”inte längre ska betala ut något underhållsstöd i de fall en underhållsskyldig förälder har betalat till Försäkringskassan i rätt tid i minst sex månader. I stället ska föräldrarna i fortsättningen sköta underhållet själva om de inte kan visa på särskilda skäl.” (Försäkringskassans websida [fk.se](http://fk.se), 160829). Om den bidragsskyldiga föräldern har betalat i god ordning till Försäkringskassan i minst sex månader ska föräldrarna alltså övergå till att sköta transaktionen direkt mellan varandra utan Försäkringskassan som mellanhand.

Studien bidrar med kunskap om såväl föräldrars som handläggares perspektiv på lagändringens konsekvenser. Den här rapporten undersöker hur lagändringar hanteras och erfars i kontexten av våld i nära relationer, som utifrån de nya bestämmelserna definieras som särskilda skäl för att få behålla underhållsstödet. Detta belyses både utifrån hur boföräldrar med erfarenhet av våld i nära relation upplevt lagändringen och dess konsekvenser, men också hur Försäkringskassans handläggare hanterat de förändringar underhållsstödsreformen medfört i deras arbete.

Projektet har bedrivits mellan 2016 och 2019 och har finansierats av forskningsanslag från Försäkringskassan. Projektledare har varit Stina Fernqvist, forskare vid sociologiska institutionen, Uppsala universitet. Huvudförfattare till rapporten är Stina Fernqvist.

Ansvarig utgivare för rapporten är Avdelningen för analys och prognos, Försäkringskassan. Forskarna står för genomförande och resultat.

Stockholm, juni 2020

Gabriella Bremberg  
Chef för Avdelningen för analys och prognos  
Försäkringskassan

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Summary</b> .....	<b>7</b>
<b>Inledning och bakgrund</b> .....	<b>9</b>
Studiens syfte och frågeställningar .....	10
Underhållsstöd och underhållsbidrag – en bakgrundsbeskrivning .....	11
Begreppsdefinitioner .....	11
Rapportens disposition.....	12
<b>Studiens ansats, metod och genomförande</b> .....	<b>13</b>
Förståelser av familj, föräldraskap och makt .....	13
Metod och genomförande .....	16
<b>Föräldraperspektiv</b> .....	<b>21</b>
Utrymmen för samarbete? .....	21
Boföräldrarnas ekonomiska handlingsutrymme.....	23
Tidigare erfarenheter av våld .....	25
Lagändringens konsekvenser – farhågor och utfall .....	27
Önskade förändringar i hanteringen av underhållsstöd ur föräldraperspektiv .....	29
<b>Handläggarperspektiv</b> .....	<b>31</b>
Förändringar i arbetet efter reformen .....	31
Att bedöma och handlägga särskilda skäl .....	34
Att inte bli kurator – förhållningssätt till förändrade kundsamtal och det egna handlingsutrymme.....	40
Önskade förändringar i hanteringen av underhållsstöd ur handläggarperspektiv .....	42
<b>Diskussion</b> .....	<b>45</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>47</b>
<b>Bilaga 1. Informationsbrev till boföräldrar</b> .....	<b>50</b>
<b>Bilaga 2. Informationsbrev till handläggare</b> .....	<b>52</b>
<b>Bilaga 3. Intervjuguide: förälder</b> .....	<b>54</b>
<b>Bilaga 4. Intervjuguide: Handläggare</b> .....	<b>57</b>

# Sammanfattning

Den 1 april 2016 infördes ett antal ändringar i socialförsäkringsbalken rörande underhållsstödet. Ändringarna, som började implementeras stegvis i oktober samma år, har formulerats med det uttalade syftet att reducera andelen barn och föräldrar inom systemet för underhållsstöd och istället förmå fler separerade föräldrar att sköta överföringarna av underhåll på egen hand genom underhållsbidrag.

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera boföräldrars och underhållsstödshandläggares perspektiv på reformen och dess konsekvenser. Fokus har mer specifikt legat på hur en historia av våld i nära relationer, vilket här innefattar fysiskt såväl som psykiskt och ekonomiskt våld, står i relation till den presumtion om samarbete mellan separerade föräldrar som lagändringen i flera avseenden vilar på. Studien har också haft som målsättning att belysa och diskutera vilka möjliga områden för förändringar och förbättringar som identifieras av föräldrar och handläggare i kontexten av de nya bestämmelserna för underhållsstöd.

I studien har åtta boföräldrar och tio underhållsstödshandläggare intervjuats. I intervjuerna med föräldrar har fokus legat på om eller hur erfarenheter av våld i nära relation har påverkat tillgången till underhåll och kontakterna med Försäkringskassan. Handläggarintervjuerna har syftat till att fånga ett myndighetsperspektiv på reformen, där bedömningen av särskilda skäl och det nyttjande av professionellt handlingsutrymme detta kan ge upphov till legat i fokus.

I studien framkommer att boföräldrar med erfarenheter av våld och hot från bidragsskyldig förälder har upplevt oro med anledning av underhållsstödsreformen. De förväntningar på samarbete med den andra föräldern man har fått kommunicerade till sig känns inte realistiska att kunna efterleva, vilket innebär att framtida utbetalningar av underhåll (antingen i form av underhållsstöd eller underhållsbidrag) omgärdas av osäkerhet. Här framkommer också att lagändringen fått en del negativa följder som kan kopplas till ekonomisk maktutövning från bidragsskyldig förälder. Flera boföräldrar berättar om oro, stress och rädsla kopplat till risken att anmodas att ingå samarbete och även riskera att bli utan underhåll. Man efterlyser en större flexibilitet i de nya bestämmelserna rörande underhållsstöd, och skälen man ser till varför en övergång till underhållsbidrag inte är möjligt i deras fall skulle kunna vara flera än den snäva definition av våld i nära relation man då upplevde var gällande.

Studien visar även att flera handläggare upplever underhållsstödsreformen som en stor utmaning, och att reformen lett till behov av att anpassa sig till en delvis förändrad yrkesroll. Särskilt påtagligt har detta blivit i relation till de så kallade 6-månadersärendena, där handläggarnas roll förändrats genom att de aktivt behöver efterfråga erfarenheter om våld men även fått dessa

berättelser ” i knät” genom samtal med oroade kunder. Här framkommer, liksom i ISF:s granskning, att denna nya roll emellanåt varit utmanande och att handläggarna anser sig sakna förutsättningar för att kunna möta och hantera denna problematik (se även ISF 2019: 145-146). Enligt de intervjuade handläggarna har implementeringen av lagändringen – som ofrånkomligen aktualiserar diskussioner och avvägningar rörande våld i nära relationer genom formuleringen om särskilda skäl – haft en betydande inverkan på deras arbete. Det har tagit sig uttryck både i rent administrativa rutiner men även i hur de mer övergripande ser på sin yrkesroll. I intervjuerna framkommer att man, genom lagändringens utökade krav på samtal om våld med klienterna, på olika sätt förhåller sig till att vara (eller inte vara) inkännande och lyssnande, att göra avsteg från sin mer strikta roll som handläggare. Den förändrade karaktären på kundsamtalen som rör underhållsstöd, och att handläggarna i vissa delar upplever sig vara mindre rustade för detta, tycks ibland göra detta nödvändigt. Förändringarna tycks ha gjort en del handläggare mer medvetna om hur olika former av våld kan påverka boförfärdar och barn, bland annat om hur underhållsstödsreformen tycks kunna bidra till ekonomisk maktutövning från bidragsskyldig förälder. Handläggarna efterlyser mer utbildning på området samt ett antal förändringar i rådande handläggningsrutiner i syfte att göra hanteringen av dessa ärenden säkrare och mindre påfrestande för utsatta boförfärdar.

# Summary

On April 1st 2016, several amendments regarding maintenance support were included in the Social Insurance Code. These amendments, which have been implemented stepwise since October that same year, have been formulated with the explicit aim to reduce the number of maintenance support cases and increase maintenance allowances. The purpose of these amendments can, simplified, be described as twofold: the transition to maintenance allowance may ensure many custodial parents higher compensation levels since allowances, unlike the standardized maintenance support, are calculated upon the liable parent's income. This intended consequence is viewed as satisfactory from a child perspective and has been used as a key argument pushing the legislative changes. The amendments will also benefit the welfare state through the expected decline of maintenance support cases, which is likely to reduce the administrative workload for the Swedish Social Insurance Agency (SSIA). The handling of maintenance is through this process transferred from the authority level to the parents who are hereby expected to initiate a dialogue in order to secure the best interest of the child. It has also been presumed that separated parents who share custody and would be able to communicate more about custodial arrangements nevertheless use the SSIA-distributed support as a kind of default form of maintenance (see Government Bill 2014/15:145).

Separated parents are therefore obliged to handle maintenance transactions themselves to a larger extent after the amendments, in cases when a parent who is liable for payment of maintenance has paid in correct order to the SSIA for six months in a row. Previous incidence of intimate partner violence can be viewed as 'special reasons' which may be claimed by the custodial parent in order to keep the maintenance support. For some time in the initial stages of the reform however, specific criteria for such reasons, or how information about previous intimate violence should be integrated in the new administrative routines regarding maintenance support, took some time to establish. If the parent who is liable for paying maintenance support to the SSIA (which is then adjusted if needed and transferred to the custodial parent) has failed to do so sometime during the last six months, or if there is a history of violence or threats, maintenance allowance should not be considered. However, this decision is not permanent and if the payments are made in good order to the SSIA, the maintenance support payments will be terminated. Hence, the procedure has come to be known as "the six-months-rule" (cf. ISF 2019). Possible problems with this reform have been addressed. It has for instance been argued that parents affected by the amendments often have scarce and/or problematic interactions, which emphasizes the need for maintenance distribution by the SSIA.

The aim of this project has been to qualitatively explore and analyze perspectives on the amendments and its implementation, both from the perspective of the custodial parents (consequences of the amendments;

possible benefits, drawbacks and/or risks) but also of the social insurance officers at the SSIA who handle maintenance support. More specifically, the focus will be on how a history of intimate violence (e.g. threats, physical or psychological violence, financial oppression) may affect, and possibly aggravate, the presupposed scope for cooperation between separated parents. The study also aimed at addressing the administrative changes and possible scope for interventions.

In this study, eight custodial parents and ten social insurance officers at the SSIA have been interviewed. The interviews with the parents have focused on if or how experiences of intimate partner violence have affected the access to maintenance and their contacts with the SSIA. The interviews with the social insurance officers have aimed at exploring the perspective of the public authority, where the assessment of special reasons claims and the use of professional discretion this process might entail, has been of particular interest.

The findings in the study show that the reform regarding maintenance support has caused some worry among custodial parents who have previous experiences of violence and threats from the other parent. The expectations on cooperation with the other parent does not feel realistic to achieve, which in turn means that future maintenance payments (in the form of maintenance support or maintenance allowance) become uncertain.

The study also shows that social insurance officers view the reform as challenging. The reform has also led to needs of adjustments to a partly new professional role. The changes seem to have made some officers more aware of how different types of intimate partner violence may affect parents and children, e.g. how the maintenance support reform seems to facilitate financially abusive strategies from the parent liable for payment.



## Inledning och bakgrund

Den 1 april 2016 fick Försäkringskassan ett utökat uppdrag om att höja kunskapsnivån bland föräldrar rörande underhållsskyldighet och underhållsbidrag. Samtidigt infördes en ny regel inom underhållsstödet genom en ändring i socialförsäkringsbalken (se SFS 2010:11018 kap.). Den sannolikt mest märkbara förändringen har inneburit att Försäkringskassan ”inte längre ska betala ut något underhållsstöd i de fall en underhållsskyldig förälder har betalat till Försäkringskassan i rätt tid i minst sex månader. I stället ska föräldrarna i fortsättningen sköta underhållet själva om de inte kan visa på särskilda skäl.” (Försäkringskassans websida [fk.se](http://fk.se), 160829). Om den bidragsskyldiga föräldern har betalat i god ordning till Försäkringskassan i minst sex månader ska föräldrarna alltså övergå till att sköta transaktionen direkt mellan varandra utan Försäkringskassan som mellanhand. Underhållet tar då formen av ett så kallat underhållsbidrag som regleras via föräldrabalken (SFS 1949:381). Rätten till underhållsstöd ska genom lagändringen omprövas var sjätte månad (se även ISF 2019:7).

Denna så kallade 6-månadersregel medför att undantag från en övergång till underhållsbidrag alltså kan medges om någon av föräldrarna åberopar *särskilda skäl*, vilket i praktiken kan bestå i att den ena föräldern utsatt den andra för hot eller våld. Detta undantag ska dock omprövas var sjätte månad för att säkerställa att de särskilda skälen kvarstår. Ansvaret för underhåll ska genom denna reform flyttas från myndigheten till föräldrarna, från statlig nivå till individuell. I den regeringsproposition som ligger till grund för lagändringen identifieras flera syften med den föreslagna reformen: de högre ersättningsnivåer som antas bli aktuellt vid underhållsbidrag i jämförelse med underhållsstöd framförs exempelvis som gynnsamt för barn och boföräldrar. Här framkommer också, i ett utdrag från sammanfattningen av Särlevandeutredningens betänkande (SOU 2011:51), vikten av ”att föräldrarna gör sitt bästa för att så långt möjligt försöka mildra de negativa konsekvenser som en separation kan innebära för barnet” (Prop. 2014/15:145 s. 68) och det framhålls återkommande i propositionen att fokus ska ligga ”på att ansvaret för barnets försörjning i första hand ligger hos föräldrarna, inte staten” (s. 76). Försäkringskassans administrativa arbete antogs också minska eftersom många föräldrar skulle övergå till att sköta underhållstransaktionerna på egen hand.

Syftet med reformen kan förenklat beskrivas som tvådelat: övergången till underhållsbidrag förväntades tillförsäkra många boföräldrar och barn högre ersättningsnivåer eftersom schablonbeloppet för underhållsstöd oftast blir lägre än underhållsbidraget som beräknas utifrån bland annat bidragsskyldig förälders inkomst. Lagändringen var också tänkt att underlätta för myndigheten då administrationen för underhållsstöd förväntats minska. Sammantaget har reformen tydliggjort att separerade föräldrar i högre grad än tidigare förväntas initiera en dialog och samarbeta för att säkra barnens försörjning, och i förlängningen barnens bästa. Lagändringen vilar bland

annat på ett antagande om att många separerade föräldrar, som skulle kunna samarbeta genom att själva sköta underhållet, per automatik använder sig av underhållsstödet (se Prop. 2014/15:145).

När en bidragsskyldig förälder har betalat i god ordning till Försäkringskassan inför utbetalning av underhållsstöd i sex månader i följd ska föräldrarna sköta transaktionerna själva, utifrån de nya bestämmelserna. Om så inte sker ska underhållsstödet kvarstå. Detta beslut prövas på nytt var sjätte månad, vilket gör att proceduren kommit att gå under beteckningen ”6-månadersregeln” (se t.ex. ISF 2019). Tidigare förekomst av till exempel våld och hot kan dock betraktas som särskilda skäl vilket kan åberopas för att få fortsatt underhållsstöd. Det var under en längre tid oklart vad kriterierna för sådana skäl innebar, hur våldserfarenheterna skulle bedömas av Försäkringskassans handläggare och hur dessa skulle integreras i de administrativa rutinerna rörande underhållsstöd. Det har också framförts att reformen riskerade att drabba de föräldrar som redan har en konfliktfylld relation och av den anledningen uppbär underhållsstöd (se t.ex. Prop. 2014/15:145).

## Studiens syfte och frågeställningar

Denna rapport syftar till att synliggöra hur nämnda lagändringar hanteras och erfars i kontexten av våld i nära relationer, som utifrån de nya bestämmelserna definieras som särskilda skäl för att få behålla underhållsstödet. Detta belyses både utifrån hur boföräldrar med erfarenhet av våld i nära relation upplevt lagändringen och dess konsekvenser, men också hur Försäkringskassans handläggare hanterat de förändringar underhållsstödsreformen medfört i deras arbete. Projektets ambition och inriktning har därmed uttalat varit att lyfta och problematisera en specifik aspekt av lagändringen och inte att utvärdera reformen i sin helhet.

Rädda Barnen har i sina rapporter (se t.ex. Salonen 2018) återkommande noterat att ensamstående föräldrar är överrepresenterade bland ekonomiskt utsatta hushåll och eftersom underhållsbidrag och underhållsstöd sannolikt är en viktig del av hushållsekonomin för dessa familjer, vilket ytterligare motiverar projektets inriktning mot hur denna lagändring påverkar både föräldrar och barn. Genom att belysa både föräldrarnas och handläggares perspektiv syftar projektet till att anpassa och förbättra hanteringen av dessa ärenden, vilket antas ha en positiv inverkan på tillämpningen av ett barnperspektiv.

Syftet med studien har varit att tillvarata och kvalitativt analysera föräldrars och handläggares perspektiv på förändringarna i lagen som reglerar underhållsstödet, med fokus på den s.k. sexmånadersregeln och bedömning av särskilda skäl. Studiens fokus ligger på de konfliktytor, primärt ekonomiskt förtryck men också andra former av våldsutövande, som eventuellt kan försvåra det samarbete mellan föräldrarna som genom lagändringen blivit allt viktigare i regleringen av underhållsstöd. Studien har också delvis utforskat om och i så fall hur lagändringen aktualiserar behov av

metodutveckling internt. Följande forskningsfrågor har varit centrala i projektet:

1. Hur upplevs lagändringen från föräldraperspektiv? Vilka fördelar, nackdelar eller rentav risker kan identifieras från de separerade boende-föräldrarnas sida?
2. Förväntningar på föräldrasamarbete: vilka former av myndighets-samverkan identifieras som nödvändiga och/eller möjliga (av både föräldrar och handläggare) med anledning av lagändringen?
3. Särskilda skäl till fortsatt underhållsstöd – hur upprättas kriterierna i Försäkringskassans bedömning? Finns utrymme att inkludera ekonomiskt förtryck här?
4. Kan det finnas risk för att de nya bestämmelserna för underhållsstöd i högre utsträckning möjliggör ett ekonomiskt maktutövande i någon form?
5. Underhållsstödsreformens möjliga relation till barns ekonomiska utsatthet och betoning på barnperspektiv i förarbeten till lagändring; hur hanteras de familjer som är beroende av underhållsstöd för att säkerställa en skälig levnadsnivå? Kan det med hänsyn till barnperspektiv och barns bästa finnas negativa aspekter kopplade till förändringarna i hanteringen av underhållsstöd?

## Underhållsstöd och underhållsbidrag – en bakgrundsbeskrivning

Antalet barn och föräldrar som befinner sig inom systemet för underhållsstöd har minskat över tid under perioden 2000–2018. Minskningen tilltog efter att Försäkringskassans fick sitt utökade uppdrag.

ISF konstaterar att lagändringens syfte, och intentionen med Försäkringskassans utökade uppdrag överlag, tycks ha uppfyllts såtillvida att antalet föräldrar som uppstår underhållsstöd har minskat. ISF pekar dock på att lagändringen tycks ha drabbat de föräldrar som har svårigheter att samarbeta. Granskningen visar också att handläggarnas yrkesroll förändrats i och med lagändringen eftersom deras arbetsuppgifter, och arten av de ärenden de är satta att handlägga, genomgått stora förändringar genom underhållsreformen (ISF 2019: 122ff). Dessa resultat är i stor överensstämmelse med de slutsatser som kan dras utifrån det projekt som föreliggande rapport utgår från. Då denna studie är uteslutande kvalitativ kommenteras dessa resultat med utdrag från enskilda intervjuer med föräldrar och handläggare, vilket kan bidra till att synliggöra fler dimensioner av reformen.

## Begreppsdefinitioner

**Bidragsskyldig förälder:** Den förälder som barnet inte bor varaktigt hos och som enligt socialförsäkringsbalken är ålagd att uppfylla sin underhållsskyldighet.

**Boförälder:** Den förälder som barnet varaktigt bor och är folkbokförd hos.

**Underhållsbidrag:** Underhållsbidraget är det ekonomiska stöd som betalas direkt från den förälder som barnet inte bor tillsammans med till den andra föräldern. Bidraget fastställs efter dom eller avtal och beloppet beräknas utifrån barnets behov och föräldrarnas betalningsförmåga.

**Underhållsstöd:** Stödet utbetalas av Försäkringskassan, efter beviljad ansökan. Fasta belopp som bestäms utifrån en schablon. Det underhållsstödsbelopp som var aktuellt under perioden då denna studie genomfördes var 1 573 kronor i månaden oavsett barnets ålder.

**Vårdnad:** Efter separation kan båda föräldrarna fortfarande vara vårdnadshavare för barnet, ena föräldern kan i en del fall få enskild vårdnad. Detta sker i allmänhet om det finns stora samarbetsvårigheter mellan föräldrarna. Boföräldrar med enskild vårdnad har samma rätt till underhållsstöd eller underhållsbidrag som boföräldrar med gemensam vårdnad.

**Våld i nära relation** omfattar alla former av fysiskt och psykiskt, sexuellt och materiellt våld i relationer mellan närstående. I denna rapport avser begreppet att definiera våld i parrelation.

## Rapportens disposition

Rapporten inleds med en kort redogörelse för de perspektiv och begrepp som format studiens frågeställningar och ansats, därefter presenteras studiens metod, genomförande och de forskningsetiska överväganden som varit aktuella. I de empiriska kapitlen som utgör merparten av rapporten i övrigt presenteras tematiskt de intervjudata som framkommit i studien, med kommentarer utifrån tidigare forskning och teoretiska perspektiv. Eftersom författandet av denna rapport sker bara några månader efter publiceringen av tidigare nämnd utvärdering från ISF kommer studiens resultat också att diskuteras i relation till utvärderingens slutsatser. Rapporten avslutas sedan med en sammanfattande diskussion.

# Studiens ansats, metod och genomförande

Studiens fokus på perspektiv från föräldrar och handläggare är sprunget ur ett intresse för de normer och föreställningar som omgärdar familjen i den senmoderna välfärdsstaten: hur vi förstår till exempel ojämlika maktförhållanden mellan föräldrar, och mellan föräldrar och barn, och hur olika institutionella praktiker i välfärdsstaten hanterar detta. Detta avsnitt kommer därför att i korta drag redogöra för bakgrunden för projektets tillkomst, de teoretiska perspektiv som influerat studien samt beskriva studiens metod, genomförande och forskningsetiska överväganden.

## Förståelser av familj, föräldraskap och makt

Implementeringen av underhållsstödsreformen inleddes, på grund av 6-månadersregeln, praktiskt under hösten 2016. Reformen fick viss uppmärksamhet i sociala medier och nyhetsrapporteringen<sup>1</sup>, särskilt bland boendeföräldrar och intresseorganisationer med inriktning mot våld i nära relationer eftersom det antogs att det fokus på utökat föräldraskap som lagändringen medför kunde innebära en risk för utsatthet för våld. Vid denna tid förekom parallellt mer eller mindre identiska inlägg på välbesökta bloggar<sup>2</sup> som i samarbete med Försäkringskassan redogjorde för skillnaden mellan underhållsstöd och underhållsbidrag och i korta drag förklarade lagändringens innebörd. Här var tonen neutral, med dragning åt positiv, inför underhållsstödsreformen.

I Försäkringskassans Facebook-grupp för föräldrar var oron för vad reformen skulle komma att innebära dock påtaglig, inte bara vad gäller risk för våld och hot utan för en generellt förhöjd konfliktnivå eller att betalningar från den bidragsskyldige föräldern skulle utebli. En förälder skriver:

*Om den part som betalar underhåll vägrar då? (Redan försökt)  
Förstår inte hur detta ska fungera i praktiken?! Vi kommer vara många som blir utan underhållet.*

---

<sup>1</sup> Se t.ex.:  
<http://www.dagensarena.se/opinion/fi-nytt-underhallsstod-risk-for-valdsutsatta-kvinnor>  
<https://www.svd.se/regler-om-underhall-till-barn-driver-pa-konflikter>  
<http://www.etc.se/ledare/trampa-inte-pa-ensamma-mammor>

<sup>2</sup> Se t.ex.:  
<http://themartinmelin.se/2016/11/22/underhallsbidrag-underhallsstod/>  
<https://www.johannatofby.se/2016/11/20/far-barnet-ratt-underhallsbidrag-2/>

Andra påpekar de risker som associeras med de ändrade förutsättningarna för underhållsstöd:

*Det känns bara obehagligt för mig att ens ta kontakt med denna s.k. pappan då han är en obehaglig människa som för detta skulle kunna börja hota (igen) om både det ena och andra!*

*Hur många orkar gå genom Försäkringskassan om man kan sköta det hela själv? Det här kommer bara drabba de som redan har det svårt: kvinnor och barn från svåra förhållanden där pappan hotat, misshandlat eller på annat sätt försöker kontrollera.*

Risken för våldsutsatthet genom utökad kontakt mellan separerade föräldrar nämndes också i den regeringsproposition som ligger till grund för lagändringen. Där påpekar remissinstanser som bland annat Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (ROKS) och Sveriges kvinnolobby att det är problematiskt att lägga ett samarbetsansvar på föräldrarna i situationer där det råder ”stor maktobalans” samt att ”det inte har lämnats tillräckliga förslag om hur stödet bör vara utformat för föräldrar som levt i våldsutsatta familje-situationer” (Prop. 2014/15:145). Trots detta adresseras det sparsamt i propositionen som helhet.

Det svenska regelverket kring separerade föräldrar har sedan länge varit grundad på premisen att föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnens försörjning, vilket kan sägas ha fått förnyad aktualitet genom de lagändringar som den här rapporten diskuterar. Forskare har menat att den generella synen på föräldraansvaret som i grunden gemensamt kan kopplas samman med det ideal om föreställd jämlikhet mellan könen som i många avseenden är central i bygget av den svenska välfärdsstaten (Lindvert 2002; Egeberg Holmgren 2011). Överfört till familjen som kontext föreskriver detta ideal också att hushållets tillgångar och resurser fördelas jämnt bland hushållets medlemmar vilket kan bli problematiskt eftersom det riskerar att osynliggöra maktobalanser, till exempel mellan mödrar och fäder i heterosexuella parrelationer (se t.ex. Eriksson 2003).

Som nämnts inledningsvis har projektet varit specifikt inriktat på att synliggöra hur erfarenheter av våld i nära relation får betydelse i relation till implementeringen av det förändrade regelverket rörande underhållsstöd. Här bör påpekas att en av de föräldrar som inkluderats i intervjustudien talar utifrån sitt perspektiv som pappa i relationen till barnens mamma, där frågor om vårdnad och ekonomi givit upphov till konflikt och hot. Trots att hans erfarenheter går vid sidan av det teoretiska ramverk som betonar det våldet som en del av en könsmaktsordning där kvinnor är strukturellt underordnade män (se t.ex. Pence & Paymar 1993; Lundgren m.fl. 2001; Walby 2002) har de inkluderats i denna rapport, av flera skäl: syftet med denna rapport är i första hand att ge en representativ bild av vad materialet berättar, inte att driva en tes utifrån ett specifikt teoretisk ramverk (även om detta likafullt har stor relevans för att förstå både den kritik som omgärdat lagändringen, men också det empiriska materialet i stora delar). Det ligger också en styrka i att visa upp en bredd i föräldraerfarenheter kopplade till lagändringen trots

att det empiriska materialet är begränsat i omfång då studien har en kvalitativ inriktning.

### Våld och ekonomiskt förtryck

Våld i nära relation inbegriper även ekonomiskt förtryck. Detta sker när den ena partens ekonomiska handlingsutrymme på olika sätt inskränks av den andra parten, såväl under pågående relation som efter separation<sup>3</sup>.

Ekonomiskt förtryck har betraktats som en av många strategier män använder för att kontrollera kvinnor i heterosexuella parrelationer där våld förekommer (se t.ex. Walby 2002, Branigan 2004). Tidigare forskning har också visat på korrelationer mellan kvinnors ekonomiska utsatthet och upplevelser av våld i nära relationer (se t.ex. Brush 2003; Postmus m.fl. 2012; Sanders 2015) även om våld och ekonomiskt förtryck givetvis kan förekomma oavsett graden av kvinnans ekonomiska beroende av sin partner.

Exempel på ekonomiskt förtryck som framkommit i tidigare forskning kan vara att psykiskt eller fysiskt våld får ekonomiska konsekvenser för den våldsutsatta (kostnader för vård och rehabilitering, förhindrad att arbeta); när den ena parten hindrar den andra från att försörja sig som ett led i en maktutövning; när den ena parten förstör den andra partens egendom, eller lurar partnern att t.ex. ingå bindande ekonomiska avtal (se Näsman & Fernqvist 2015).

En specifik typ av ekonomiskt förtryck har i internationell forskning definierats som *paper abuse* (Miller och Smolter 2011), vilket på svenska skulle kunna kallas ”processvåld” och betecknar hur en våldsam partner fortsätter sina övergrepp efter separation genom att till exempel obstruera och förhala processer rörande vårdnad eller ekonomiska frågor eller manifesterar sin makt över den andra parten via sin delaktighet i processerna (se även Elizabeth 2017). Den australiensiska sociologen Kristin Natalier har i sin forskning undersökt hur just underhållsuppgörelser<sup>4</sup> kan bidra till att bibehålla eller till och med förstärka en maktobalans mellan separerade föräldrar. I likhet med Miller och Smolter ser Natalier hur välfärdsstaten ibland kan inneha en aktiv (om än intentionslös) roll i att underbygga dessa processer vilket hon benämner som ”state facilitated economic abuse”, vilket innebär att välfärdsstatliga initiativ och motsättningar mellan olika regelverk i praktiken kan möjliggöra ett fortsatt våldsutövande (Natalier 2018: 121). Längre fram i denna rapport diskuteras om och hur denna typ av maktutövning blivit synliggjord genom det förändrade regelverket för underhållsstöd.

---

<sup>3</sup> Se t.ex. <https://nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/vald-i-nara-relationer/valdets-uttryck-och-mekanismer/>

<sup>4</sup> Natalier (2018) använder termen ”child support” vilket är en bidragsform som i den australiensiska kontexten ligger nära det svenska underhållsbidraget, där föräldrarna förutsätts betala direkt till varandra

## Underhållsstöd och professionellt handlingsutrymme

Trots att handläggare på Försäkringskassan ofta hanterar ärenden som berör känsliga områden och livssituationer är utrymme för att anpassa arbetet till den individuella kundens behov och förutsättningar begränsade. Som jämförelse kan nämnas att socialsekreterare, som också hanterar utmanande situationer som rör människors behov och utsatthet, har ett långt större handlingsutrymme i sin yrkesutövning. Detta kan delvis förklaras utifrån Socialtjänstlagens utformning och intention som ramlag, vilket medger ett professionellt handlingsutrymme för att bättre kunna anpassa olika insatser till de behov och de individer som är föremål för dessa (se Ponnert & Svensson 2019: 76). Socialsekreterare, och andra befattningar inom så kallade människobehandlande organisationer, brukar ibland benämnas *gräsrotsbyråkrater* vilket är en översättning av den amerikanske statsvetaren Michael Lipskys begrepp *street level bureaucrats* (Lipsky 2010).

Det som framför allt kännetecknar gräsrotsbyråkratens professionella roll är att det finns ett relativt stort handlingsutrymme i professionellt agerande och beslutsfattande, men att detta handlingsutrymme är lokaliserat i ett spänningsfält mellan den individ som ”byråkraten” är satt att vara behjälplig, lagar och lokala regler men också samhällsnormer (Lipsky 2010; Johansson 2007). Även om Försäkringskassans handläggare inte fullt ut kan sägas motsvara den gängse beskrivningen av en gräsrotsbyråkrat är det tydligt att de förändringar som det ändrade regelverket kring underhållsstöd lett till påkallat behovet av att finna strategier och lösningar på problem som upplevs som nya. Detta tema återkommer i avsnittet där intervjuerna med handläggarna diskuteras. Även om Försäkringskassans handläggare inte fullt ut kan sägas motsvara den gängse beskrivningen av en gräsrotsbyråkrat är det tydligt att de förändringar som det ändrade regelverket kring underhållsstöd lett till givit upphov till behovet av att finna strategier och lösningar på problem som upplevs som nya. I de intervjuer med handläggare som gjorts inom ramen för detta forskningsprojekt framkommer också att man, genom lagändringens utökade krav på samtal om våld med klienterna, på olika sätt förhåller sig till att vara (eller inte vara) inkännande och lyssnande, att göra avsteg från sin mer strikta roll som handläggare eftersom den ändrade karaktären på kundsamtal som rör underhållsstöd, och att handläggarna i vissa delar upplever sig vara mindre rustade för detta, ibland gör detta nödvändigt. Detta tema återkommer i avsnittet där intervjuerna med handläggarna diskuteras.

## Metod och genomförande

Inom ramen för detta projekt har tio handläggare på Försäkringskassan och åtta boföräldrar intervjuats. Det övergripande syftet med intervjuerna har varit att fånga deras respektive perspektiv på regeländringarna rörande underhållsstöd med fokus på särskilda skäl och erfarenheter av våld och hot. Studien har en kvalitativ ansats, vilket här bland annat innebär att det är intervjupersonernas tolkningar och perspektiv som är av intresse och hur de erfarit olika företeelser, inte enbart utsagorna i sig (jfr Cook m.fl. 2015). I intervjuerna med föräldrarna har den centrala tematiken berört hur man



upplevt kontakten med Försäkringskassan, vilka former av våld och hot man erfarit och hur detta tagit sig ekonomiska uttryck samt hur de ser på de implicita krav på samarbete som lagändringen medfört. I intervjuerna med handläggarna har frågorna rört hur de har erfarit kontakter med separerade föräldrar efter lagändringen; om det har förändrat deras arbete, hur de arbetat med bedömningar av särskilda skäl och om de ser områden för förändrings/förbättringsarbete med utgångspunkt i dessa upplevelser.

Föräldrarna har rekryterats via annonser och kontakter med föreningen Sveriges Makalösa Föräldrar, som är en religiöst och partipolitiskt obunden intresseorganisation som samlar ensamstående föräldrar och arbetar för att synliggöra gruppens behov<sup>5</sup>. Kort efter att den första annonsen publicerats hörde dryga tiotalet föräldrar av sig och anmälde intresse för att delta i studien men efterhand lämnade flera av dem återbud. De skäl man angav till detta kunde vara ohälsa eller en livssituation som på andra sätt beskrevs som instabil, men även att ämnet vid närmare eftertanke kändes för påfrestande att tala om med en forskare. Efter förfrågningar till bland andra lokal-föreningar av Makalösa föräldrar och ROKS stannade antalet informanter vid åtta. Utifrån projektets design hade det naturligtvis varit önskvärt att komma i kontakt med flera föräldrar, men å andra sidan finns en bred representation av erfarenheter bland de medverkande föräldrarna. Här tillkommer också en forskningsetisk hänsyn och en acceptans inför att ämnet är utmanande vilket aktualiserar frågan hur intensivt en forskare ska efterlysa intervjupersoner i ett sammanhang som åtminstone inte på kort sikt gagnar intervjupersonerna själva.

Intervjuerna med föräldrarna genomfördes mellan juni och november 2017. Eftersom rekryteringsvägarna såg olika ut för de olika grupperna av intervjupersonerna gjordes intervjuerna med föräldrarna mer utspritt under en längre period medan intervjuerna med handläggarna kunde genomföras under en kortare tidsperiod. De föräldrar vars erfarenheter framkommer i denna rapport har det gemensamt att de kontaktats av Försäkringskassan med anledning av lagändringen. En av föräldrarna hade vid tiden för intervjun ännu inte fått besked om huruvida hon skulle omfattas av lagändringen, detta eftersom hon blivit utsatt för grovt våld av sin ex-partner och levde med skyddad identitet. Det har senare framkommit att skyddad identitet i sig utgör grund för särskilda skäl, till exempel i ett rättsligt ställningstagande från Försäkringskassan med beslutsdatum 2017-10-31 (Dnr 34657-2017). Då intervjun ifråga genomfördes före detta datum är det rimligt att anta att det ännu rådde en osäkerhet på Försäkringskassan om skyddad identitet utgjorde grund för särskilda skäl, åtminstone upplevdes det så av föräldern. Detta i kombination med att hon via kontakter med andra myndigheter fick information om att hon troligen skulle bli kontaktad av Försäkringskassan i detta ärende ledde till oro över framtiden. Hennes erfarenheter kändes därför relevanta att inkludera trots att det var oklart hur underhållsfrågan skulle utvecklas i hennes fall.

---

<sup>5</sup> <https://makalosa.org/>

Några föräldrar har åberopat särskilda skäl, eller frågat om särskilda skäl skulle kunna vara aktuellt i deras fall mot bakgrund av tidigare erfarenheter av våld och hot men hade enligt egna uppgifter inte beviljats undantag från indraget underhållsstöd vid tidpunkten för intervjun. Det har legat utanför denna studies ram, och sannolikt varit näst intill omöjligt av sekretesskäl, att följa upp handläggningen av enskilda ärenden på Försäkringskassan så vad gäller dessa fall är det endast föräldrarnas perspektiv som framkommer. De flesta medverkande föräldrarna hörde av sig för att anmäla sitt intresse för att delta i studien efter att nyligen mottagit besked om eventuell omläggning till underhållsbidrag, och hade därför ännu inte inlett processen med att ompröva Försäkringskassans beslut vid tidpunkten för intervjuerna.

Rekryteringen av handläggare har skett via kontakter med Försäkringskassan, där projektledaren har uppgett önskat antal informanter som arbetar med underhållsstöd. Därefter har en förteckning över lämpliga kandidater presenterats med namn och telefonnummer. Ytterligare kännedom om informanterna (exempelvis ålder, vilken del av landet de arbetar, hur länge de har arbetat inom myndigheten) har inte förmedlats via kontakterna men delvis efterfrågats eller på annat sätt framkommit i intervjuerna.

För att kunna möta de förändringar i arbetet som underhållsstödsreformen medfört har Försäkringskassan utökat mängden personal, och även utsett särskilda handläggare som jobbar enbart med indragningarna (ISF 2019). Sådana handläggare finns representerade även i denna studie. Eftersom intresset delvis legat i hur situationen upplevts sedan reformens införande, och även jämförelser med tiden dessförinnan, samt att alla medverkande hanterar kundsamtal rörande underhållsstöd i sitt arbete, har det emellertid inte bedömts som relevant att mer ingående specificera handläggarnas uppgifter i rapporten. Handläggarna har olika lång yrkeserfarenhet inom Försäkringskassan: ett fåtal har arbetat tjugo år eller mer på myndigheten medan andra arbetat där något år. Några av dem har arbetat med olika förmåner, andra har enbart arbetat med underhållsstödet. Ingen av dem har enligt uppgift någon utbildning eller annan yrkeserfarenhet närmare kopplad till frågor som rör barn, familj eller våld i nära relationer. Intervjuerna med handläggarna genomfördes hösten 2017.

Alla intervjuer med handläggare har gjorts över telefon, detta gäller även för merparten av intervjuerna med föräldrar. Att göra forskningsintervjuer per telefon har både fördelar och nackdelar. I ett småskaligt projekt av den här arten är det givetvis tidsbesparande för projektledaren tillika forskaren att inte behöva resa till intervjupersonerna och att ges möjlighet att göra fler än en intervju per dag. Det finns också inom samhällsvetenskaplig metodforskning stöd för att telefonintervjuer, eller andra intervjuformer som inte inbegriper ett fysiskt möte, kan vara att föredra vid intervjuer som berör känsliga ämnen då den distans som ofrånkomligen uppstår kan göra att situationen upplevs som mindre utsatt för intervjupersonen (se Bryman 2008). Dock kan det inte bortses från att vissa aspekter av samtalet, som kroppsspråk och andra icke-verbala uttryck, inte kan fångas upp i en telefonintervju. Eftersom det inte ingått i studiens syfte att analysera den

typen av kommunikativa inslag som betydelsebärande bedömdes det emellertid vara av mindre relevans för projektets genomförande.

### Forskningsetiska överväganden

Min kontakt med intervjupersonerna i båda grupperna har inletts med att jag, efter att ha blivit kontaktad av föräldrar eller fått kontaktuppgifter till handläggare via Försäkringskassan, hört av mig per mail eller telefon och där träffat en överenskommelse om att skicka skriftlig information om studien (se bilaga 1 och 2). Utskicket har följts upp med ett telefonsamtal efter ungefär en vecka där intervjupersonen fick ta ställning till medverkan. Förfarandet har varit detsamma vid båda intervjutyperna, med den enda skillnaden att den allra första kontakten med handläggarna togs av överordnade på Försäkringskassan. I detta skede tackade samtliga presumtiva intervjupersoner i båda grupperna utom en ja till medverkan. Några av föräldrarna uttryckte att det var mycket positivt att deras berättelser, genom intervjumedverkan, skulle nå Försäkringskassan. Detta gjorde att jag i samband med intervjuerna underströk forskningsprojekt i allmänhet är utdragna processer och att det därmed skulle ta ganska lång tid innan deras intervjuer kom i tryck. Detta för att i möjligaste mån reducera risken att någon låtit sig bli intervjuad i syfte att kommunicera direkt med myndigheten.

Intervjuerna med handläggarna har betraktats som mindre forskningsetiskt känsliga än föräldrintervjuerna då de uteslutande rört informanternas yrkesutövning. Dessa intervjuer har dock likafullt rört sig kring känsliga ämnen vilket i vissa fall bidragit till att intervjupersonen ibland blivit känslomässigt påverkad eller upprörd under samtalet. I vissa fall har det också uttryckts kritik mot myndigheten och intervjupersonen har därför försäkrat sig extra noga om att hen förblir anonym i publikationer från projektet. Studiens uppbygg har granskats och godkänts av den regionala etikprövningsnämnden i Uppsala (dnr 2017/094).

### Bearbetning av data

Intervjuerna varade mellan 45-90 minuter och bestod av ett antal frågor som i föräldrintervjuerna kunde beröra vilka tidigare erfarenheter av våld föräldrarna hade och hur man upplevt interaktioner med Försäkringskassan med anledning av underhållsstödsreformen. Intervjuerna med handläggarna innehöll frågor om bedömning av särskilda skäl och vilka förändringar i hanteringen av underhållsstöd som handläggarna såg som önskvärda (se bilaga 3 och 4).

Intervjuerna har sedan transkriberats ordagrant och bearbetats enligt gängse tillvägagångssätt för kvalitativ innehållsanalys (se Graneheim och Lundman 2004), vilket bland annat inneburit att intervjumaterialet som helhet delats in i koder som ”ekonomiska villkor efter separation”, ”kontakter med Försäkringskassan”, ”förändringar genom lagändring” och så vidare. Koder kan här definieras som ett slags beskrivande etiketter som syftar till att beskriva det huvudsakliga innehållet i de segment de refererar till i intervjudatan (se även Rennstam & Wästerfors 2015). Därefter har de texter som sorterats under koderna analyserats utifrån de teoretiska perspektiv och

forskningsfrågor som format projektet. Intervjucitaten har bearbetats något inför publicering i denna rapport för att göra dem mer lättlästa, i några fall har även detaljer i citaten ändrats för att ytterligare försvåra en identifiering av informanterna. Överhoppade partier i citaten har markerats med (...).

Resterande del av denna rapport kommer att ägnas åt presentation av resultaten från dessa intervjuer, med start i föräldrarnas berättelser. Resultaten redovisas med utgångspunkt i de teman som framstod som centrala i materialet som helhet.

# Föräldraperspektiv

Avsnittet inleds med att redogöra för hur föräldrarna upplevt kraven på samarbete med den andra föräldern. Därefter presenteras föräldrarnas ekonomiska situation i syfte att illustrera vikten av att hanteringen av underhåll fungerar. Därefter beskrivs deras upplevda kontakter med Försäkringskassan med anledning av reformen vilket följs av ett avsnitt där deras tidigare erfarenheter av våld (dvs. möjlig grund för återopande av särskilda skäl) beskrivs. Avsnittet avslutas med att visa hur lagändringen påverkat föräldrarna i termer av ekonomisk maktutövning samt vilka förändringar och förbättringar föräldrarna skulle önska.

## Utrymmen för samarbete?

Den så kallade Särlevandeutredningen (SOU 2011:51), som ligger till grund för många av resonemangen i regeringspropositionen, undersökte bland annat om det finns regler som försvårar eller underlättar samarbete mellan särlevande föräldrar. Utredningen ämnade också undersöka i vilken omfattning dessa föräldrar har behov av hjälp och stöd för att uppnå samförstånd i ekonomiska frågor som rör barnet (Prop. 2014/15:145: 15). Denna föräldradiskurs som betonar konsensus och möjligheter till samarbete kan ses som en parallell till sociologen Maria Erikssons begrepp *den separerade kärnfamiljen* som betonar hur familjen framhålls som en enhet med gemensamt ansvar, kopplat till förväntan på hög grad av samarbete för barnens bästa även efter separation. Denna enhet riskerar dock att osynliggöra konflikt, ojämlika maktförhållanden och risk för våldsutsatthet (Eriksson 2003: 61ff). Presumtionen om samarbete i relation till underhållsstödsreformen, och den ökade kontakt det många gånger antas medföra mellan separerade föräldrar, diskuterades också i termer av risk och konflikt vid tiden för lagändringens implementering.

I intervjuerna med boföräldrarna framkom flera erfarenheter av vad som skulle kunna karaktäriseras som samarbetsproblem – ibland handlade det om att boföräldern inte kunnat acceptera överenskommelse om umgänge för att skydda barnet. Förälder Y har tre barn med den bidragsskyldige föräldern och de levde ihop under ett tiotal år. Barnen tillbringar nu merparten av tiden med henne och hon har enskild vårdnad:

*Det har hetat att jag nekat umgänge. Ett tag skulle [socialtjänsten] försöka få igång det men då sas det att vi inte ska vara i samma rum för det bedöms inte säkert, och det sa polisen också så därför blev det inget. Men då heter det att jag har nekat. (...)*

*I: Er kontakt idag då?*

*Y: Noll, obefintlig*

*I: Skulle du önska en förändring? Att ni hade mer kontakt?*

*Y: Absolut, om barnen. Jag skiter fullständigt i vad han gör men han måste informera mig om barnen när det händer nånting och när de är sjuka.*

Förälder Y hade strax före intervju tillfället kontaktats av Försäkringskassan med anledning av att bidragsskyldig förälder betalat underhållsstödet i korrekt ordning och de anmodades därför att övergå till underhållsbidrag. Y hade påtalat samarbetssvårigheter och tidigare erfarenheter av psykisk misshandel till Försäkringskassan men vid tidpunkten ej fått besked om särskilda skäl skulle beviljas.

Flera föräldrar beskrev hur de under lång tid haft mycket sparsam kontakt med den andra föräldern, vilket i sig kan antas försvåra samarbete. Förälder Ö har två barn i skolålder efter ett flerårigt äktenskap med bidragsskyldig förälder:

*De första åren bodde barnen varannan vecka och då var samarbetet...inte varmt och trevligt men rationellt och välfungerande, både vad gällde barnens boende och ekonomi, det var liksom icke-frågor, det löpte bara på. Sen efter några år ville inte X ha dem lika mycket. Då fick de bo mer hos mig men vi pratade inte ekonomi då. Efter en tid blev det bara mindre och mindre som de bodde där och då tog jag upp frågan, inte så mycket av ekonomiska skäl utan mer principiella.*

Förälder K har haft enskild vårdnad om sitt och bidragsskyldig förälders gemensamma barn sedan födseln, de har aldrig bott tillsammans stadigvarande. Hon hade inte blivit kontaktad av Försäkringskassan vid intervju tillfället, men beskrev hur hon i andra sammanhang hört talas om lagändringen. Detta gav upphov till oro av flera skäl, dels över hur det skulle kunna komma att påverka underhållet men också över att det nu fanns en ”legitim” anledning för den andra föräldern att ha kontakt med henne:

*Jag tog upp det här med underhållsstödet vid nåt möte med familjerätten, att X har svårt att betala. Då nämnde de att det finns en lagändring att ni själva ska komma överens, han gick ju igång direkt, ”ja det skulle vi kunna göra” och jag tonade ner och lyckades prata bort det. Jag insåg ju att han aldrig kommer ge en spänn till mig. Det finns inte och jag behöver de pengarna.*

Hur andra myndigheter eventuellt kommunicerat regeländringen och dess eventuella konsekvenser kan sägas ligga utanför Försäkringskassans

område. Då det tidigare våldet var väldokumenterat, enligt uppgift även i Försäkringskassans dokumentation då K levde med skyddade personuppgifter, hade det varit en teoretisk möjlighet att i ett tidigt skede kontakta föräldrar med liknande erfarenheter som K och meddela att de är undantagna från ändringen (se FK Dnr 34657-2017). Detta skedde dock inte och vid tiden för intervjun återkom K till det orimliga i att samarbete tycktes förväntas.

## Boföräldrarnas ekonomiska handlingsutrymme

Som tidigare nämnts finns en viss variation bland de intervjuade föräldrarna vad gäller privatekonomin, vilket i förlängningen får betydelse för hur beroende de är rent ekonomiskt av underhållsstödet. På ett strukturellt plan befinner sig mödrar oftare i en ekonomiskt ansträngd situation efter en separation än fäder (Estrada & Nilsson 2004; se även Meier 1997) vilket motiverar att frågan ges utrymme även här. Några av föräldrarna beskriver sin ekonomiska situation som god, och det kan här tilläggas att dessa föräldrar uttryckte medlidande och nästan ursäktande gentemot boföräldrar med en mer utsatt ekonomisk situation. Ett exempel på det framkom i intervjun med förälder Z, som hade enskild vårdnad om två barn i förskoleålder:

*Det blir ju mer oro för mig nu. Som tur är har jag en ekonomi så jag klarar mig även om han krånglar och jag har haft tur med lägenheten, att jag fick bra med pengar för min gamla och köpte billigt...jag har bara haft tur. Folk som haft otur just då...jag hade kunnat ha otur och varit helt beroende av de här 3000 varje månad.*

De boföräldrar som rapporterade om en stabil ekonomisk situation föreställde sig att problem med uteblivet underhåll, eller att återuppta en konfliktfylld relation för att erhålla det stöd man är berättigad till, måste vara än mer påfrestande för de föräldrar som är beroende av det ekonomiska stödet på ett sätt de inte upplevde att de själva var. Andra intervjuade föräldrar lever med betydligt mer knapp ekonomi. Några har mångåriga erfarenheter av att uppbära försörjningsstöd och en av föräldrarna gjorde det vid tiden för intervjun. Även om kartläggning av deras ekonomiska situation legat utanför studiens direkta fokus har frågan varit viktig att adressera i intervjuerna, just för att illustrera de konsekvenser lagändringen har fått eller kan få:

*I: Din ekonomiska situation idag, hur ser du på den? Känns den stabil, har du utrymme för extrautgifter eller sparande?*

*Förälder Y: Nej det har jag inte, på grund av sjukdomar och annat så vet jag inte om jag skulle klara av att jobba heltid. När alla tre barnen bodde hemma med bostadsbidrag och underhåll gick det gått runt men vi har ju aldrig kunnat göra nåt extra.*

Förälder F levde ihop med bidragsskyldig förälder en längre tid men har haft enskild vårdnad under merparten av barnets liv. Hon beskriver en liknande situation:

*Jag är långtidsarbetslös, börjar studera i augusti så snart räknas jag som studerande...ett väldigt litet snäpp upp på samhällsstegen. Vi lever inte på existensminimum sådär så att maten inte räcker, vi har precis så att det räcker varje månad och vi klarar oss men inga stora utsvävningar. Inga utlandsresor och absolut inga skor som dottern vill ha.*

Förälder G har enskild vårdnad om ett barn i förskoleålder och levde ihop med bidragsskyldig förälder under en kort period. Hon har enligt egen uppgift inte fått särskilda skäl beviljade då det saknades dokumentation som styrkte våldet och beskrev en ekonomisk situation som var betydligt mer utsatt:

*Ekonomi, det är ju riktigt illa. Jag har försörjningsstöd, jag studerade och kom inte ut i jobb direkt efter det vilket också är svårt när man är ensamstående på heltid, sen har jag blivit sjukskriven.*

Eftersom ekonomisk utsatthet återkommande rapporteras vara förhållandevis hög bland ensamstående föräldrar i Sverige (Salonen 2018) samt att denna grupp till största delen utgörs av mammor (SCB 2018) är det rimligt att tänka sig att de ekonomiska följderna av lagändringen kan komma att bli kännbara. Det är också möjligt att ekonomiskt förtryck i någon form kan ligga bakom den höga andelen ensamstående mödrar som lever med knapp ekonomi vilket motiverar att ekonomiskt våld synliggörs i högre utsträckning, inte minst i relation till välfärdsstatens olika funktioner (jfr Bruno 2016). Forskning har också visat att det finns tydliga korrelationer mellan uppbärande av hjälp från sociala myndigheter och utsatthet för våld i nära relationer för kvinnor (se t.ex. Laakso & Drevdahl 2006) vilket talar för att gruppen boföräldrar/mödrar kan vara särskilt utsatt för reformer som har denna typ av direkt påverkan på deras ekonomi. Det ligger dock utanför föreliggande rapport att utforska just detta närmare.

En aspekt som inte adresserades ingående i intervjuerna med föräldrarna (eftersom merparten av dem just kontaktats av Försäkringskassan rörande indragning av underhållsstöd), och togs upp enbart kort i intervjuerna med handläggarna, är hur man hanterar de glapp som kan uppstå när boföräldern inte får någon inbetalning från bidragsskyldig förälder, får inbetalningen för sent eller ett mindre belopp än överenskommet. Boföräldern har då möjlighet att söka underhållsstöd på nytt. Ett problem som då kan uppstå, vilket ISF också uppmärksammar, är att barnet och boföräldern tillfälligt blir utan underhåll i väntan på nytt beslut om underhållsstöd, något som kan dröja ett antal veckor i handläggningstid. Man konstaterar att ”även om Försäkringskassan betalar ut underhållsstödet retroaktivt när handläggningen är klar så kan ett sådant glapp i underhållet bli ett problem för boföräldrar och barn som redan befinner sig i en ekonomisk utsatt situation” (ISF 2019: 16-17). Utifrån de berättelser om knapp ekonomi och oro över



hur reformen kan komma att påverka distributionen av underhåll som framkommit i föreliggande studie, och mot bakgrund av hur ekonomisk utsatthet bland barnfamiljer är fördelad beroende på typ av familjesammansättning, kan det antas att flera föräldrar erfarit det.

## Tidigare erfarenheter av våld

Boföräldrarna rapporterar om olika former av våld och maktutövning från den bidragsskyldiga föräldern. Här finns berättelser om allvarligt fysiskt våld mot de själva, misstänkt fysiskt våld mot barnen under umgänge men även psykisk misshandel, hot mot anhöriga och ekonomisk maktutövning. I enlighet med de teoretiska perspektiv som legat till grund för studiens ansats betraktas detta som olika uttryck för våld i nära relationer, även om det kan sägas vara en gradskillnad i våldet (se även Lundgren m.fl. 2001). Även om utforskandet av våldserfarenheterna i sig ligger något utanför studiens frågeställningar kommer här några föräldraerfarenheter redovisas för att ge en bild av deras situation.

En aspekt som var relevant att lyfta i relation till tidigare våldsupplevelser är hur föräldrarna upplevde att detta bemöttes av Försäkringskassans handläggare. En del föräldrar uppgav att upplevelserna negligerats, att det fanns uttalade krav på dokumentation av våldet vilket gjorde att man kände sig misstrodd, eller att det kändes lönlöst att åberopa våldsupplevelserna som grund för särskilda skäl eftersom sådan dokumentation inte fanns. I de intervjuer med handläggare som ingår i granskningen från ISF framhålls det som problematiskt att det kan finnas föräldrar som inte orkar eller vill prata om vad som hänt tidigare, och därigenom förblir de särskilda skälen osynliga. ISF noterar att det därmed finns en risk för att föräldrar som skulle ha rätt till fortsatt underhållsstöd på grund av särskilda skäl istället avstår helt från underhåll för att undvika att riva upp gamla konflikter. (ISF 2019:130) Denna risk adresserades också av föräldrarna i denna studie, även om de själva uppgav att de hade rapporterat grunden för särskilda skäl till Försäkringskassan.

Förälder Y hade i nära anslutning till intervjun fått brev från Försäkringskassan om att bidragsskyldig förälder betalat i sex månader och att underhållsstödet därmed kommer att upphöra. Enligt uppgift hade hon ännu inte hunnit att mer ingående diskutera möjligheten att beviljas undantag på grund av särskilda skäl med Försäkringskassan, men uppgett att det tidigare förekommit våldsamma incidenter:

*När jag sa att jag hade fått nog av hans beteende och drickande och hans sätt att kontrollera mig så fick jag typ en dag på mig att packa ihop, inte ta några gemensamt inköpta möbler eller nånting. Jag tog sopsäckar och rafsade ner barnens kläder och lite sånt och så drog jag. Sen levde jag på ingenting första månaden...han vägrade ju betala. Efter att centrum mot våld och polisen sagt att flytta därifrån så fort det går så valde vi att flytta i alla fall, trots att det var mitt i terminen och i utredning och allt det där.*

Förälder O har två barn med bidragsskyldig förälder, som hon levtt ihop med under större delen av barnens liv. Hennes erfarenheter hade tydliga inslag av ekonomisk maktutövning, vid sidan av erfarenheter av ett kontrollerande beteende från den andra föräldern:

*Han skulle kontrollera vem jag var med och vad jag gjorde, vad som hände runt barnen men mer runt mig. Han kunde ju maskera som att han frågade för barnens skull. Det ekonomiska våldet har varit ihärdigt, konstant. Han har tagit krediter i mitt namn och köpt saker online i mitt namn och därmed skapat stora risker för mig att komma ännu mer efter i ekonomin.*

Förälder Z:s erfarenheter innefattade bland annat att bidragsskyldig förälder under lång tid utsatt henne för olika typer av våld men uppehöll sig i intervjun vid de övergrepp som misstänks ha riktats mot barnen vid umgänge efter separationen, som inträffade när barnen var mycket små:

*Yngsta barnet kom hem med brännmärke på kroppen en gång och då trodde jag att det var eftersom farmor röker...just med brännmärket finns det inget läkarintyg heller, jag såg det senare och kunde inte förstå vad det var, kunde inte koppla ihop vad det kunde vara. Så jag började googla om det kunde vara ett bitmärke men sen såg jag att det måste vara ett cigarettmärke, det var väldigt likt. Men ingen kan säga att det är han som har gjort det.*

Våld mot barn nämns inte uttryckligen i relation till bedömning av särskilda skäl i förarbeten till lagändringen. Metodstödet till underhållsstöds-handläggare som nu används som underlag vid bemötande av våldsutsatta inkluderar ett barnperspektiv genom hänvisning till möjligheten att göra en s.k. orosanmälan till socialtjänsten vid misstanke om att barn riskerar att fara illa, men i hanteringen tycks fokus ligga främst på föräldrarnas upplevelser (jfr ISF 2019). Här bör påpekas att det finns stöd i tidigare forskning om att barn som upplevt våld kan uppleva kontakt med våldsamma förälder negativt och att det i vissa fall kan vara rimligt att samhället bör verka för att begränsa kontakt och möjliggöra för den våldsutsatta föräldern att slippa fortsatt samarbete med den andra föräldern för att skydda barnet (se t.ex. BO 2005; Eriksson & Näsman 2011). Frågor som mer direkt berör vårdnad och umgänge ligger utanför Försäkringskassans verksamhet och uppdrag men det kan vara värt att i detta sammanhang notera att underhållsstödsreformen kan (direkt eller indirekt) bidra till att en våldsamma förälder blir mer närvarande i boföräldens och barnets liv.

Vad gäller kommunikationen av särskilda skäl från föräldrar till Försäkringskassan har tidigare framkommit att i 24 % av ärendena om indragning av underhållsstöd har föräldrarna angett specifika skäl till varför underhållet fortsatt bör hanteras av Försäkringskassan (ISF: 117). Det är således fråga om en minoritet av fallen, men mot bakgrund av att det kan ligga allvarliga våldshändelser till grund för åberopandet av särskilda skäl, och att de tidigare kraven på dokumentation kan ha försvårat för många föräldrar att få skälen prövade, är det relevant att adressera. Det tycks också i detta tidiga skeende av reformen funnits en osäkerhet bland handläggarna

om hur våldsupplevelserna skulle adresseras och hanteras. Ansvaret för att ta upp frågan om våld och hot kan därmed antas ha legat på föräldrarna till stor del och det har upplevts som otydligt vad som kan vara av relevans att berätta.

Förälder Z berättar under intervjun om flera års psykisk misshandel vid sidan av misstanken om våld mot barnen vid nuvarande umgänge. Hon har i kommunikationen med Försäkringskassan dock inte upplevt att detta skulle kunna vara relevant i bedömningen av särskilda skäl:

*I: I Försäkringskassans information sägs att om det finns särskilda skäl så ska man inte behöva gå in i den här samarbetsprocessen, då ska man fortsätta få underhållsstöd. Har de sagt något om det till dig?*

*Förälder Z: Nej de har bara sagt att jag inte har särskilda skäl. Jag har sagt att det finns en anledning till att jag har ensam vårdnad och att han håller på hela tiden...*

*I: Har de angett till dig vad som skulle kunna vara särskilda skäl?*

*T: Nej, det har de inte.*

Här bör påpekas att Z:s kontakter med Försäkringskassan i ärendet skedde under en period då kraven på dokumentation av våldet av allt att döma är hårdare än vad de senare kom att bli. Det är därför oklart om hennes erfarenheter legat till grund för särskilda skäl vid ett senare tillfälle (eller om hon sedermera faktiskt fått det beviljat). Hennes intervjusvar väcker dock frågan om det är fler föräldrar som har upplevelser bakom sig som bör kunna utgöra grund för särskilda skäl men som ändå bedömts kunna samarbeta med bidragsskyldig förälder, i synnerhet i reformens tidiga skede.

## Lagändringens konsekvenser – farhågor och utfall

Flera föräldrar tog upp hur reformen kan möjliggöra för den bidragsskyldiga föräldern att utnyttja de nya bestämmelserna till sin fördel. Sådana handlingar tolkas här som en form av ekonomisk maktutövning. Förälder Z adresserade också att en betalningsvilja i förhållande till en myndighet inte nödvändigtvis indikerar att vederbörande också kommer sköta betalningarna till en före detta partner där relationen är tydligt infekterad:

*Det är ju inte Försäkringskassan han är arg på, det är mig. Det är ju mig han vill hålla på och bråka med. Han hade sagt innan att han skulle betala mindre men nej, nu hade han skött sig så de så jag skulle få återkomma om han inte skötte sig. Men ska jag behöva ha den oron... ”ja, han har ju skött sig här” säger de på FK och sen fick jag brev i förrgår om det här.*

Förälder Z adresserar här en intressant aspekt, som vi får anledning att återkomma till i avsnittet som behandlar handläggareintervjuerna, nämligen hur ett strategiskt användande av underhållsstödet upplevs kunna användas som ett sätt för bidragsskyldig förälder att bibehålla viss makt och kontroll över

boföräldern. Tidigare forskning med inriktning mot ekonomisk maktutövning har adresserat hur förövaren på olika sätt kan störa och/eller förhåla välfärdsstatliga processer som till exempel vårdnadsmål för att behålla kontakt med, och kontroll över, den andra föräldern (se Miller och Smolter 2011). I dessa intervjuer, liksom i intervjuerna med handläggarna, framkommer exempel på hur ekonomisk makt också kan utövas genom skötsamhet: att betala underhållstödet i korrekt ordning till Försäkringskassan kan i citatet utifrån förälder Z förstås som en strategi för att återuppta kontakt med henne igen genom transaktionerna av underhållsbidrag. Denna typ av ekonomisk maktutövning är sparsamt belyst i tidigare forskning, och risken för det nämns inte i förarbetena inför lagändringen. Däremot har forskning visat, just i relation till utbetalning av underhåll, exempel på hur staten möjliggör för betalningsskyldiga föräldrar att betala in ett för litet belopp eller betala in för sent för att försvåra tillvaron för den andra föräldern (Natalier 2018).

Farhågor rörande skötsamhet framkom även i intervjun med förälder K. Här ska påpekas att hon ännu inte vid tidpunkten blivit kontaktat av Försäkringskassan med ett definitivt besked om underhållsstödet skulle upphöra. Oron för detta var dock påtaglig:

*Han har som taktik att bara sköta sig för att han ska stämma mig igen och oron när man inte vet om han kommer betala eller inte, nu tror jag att han gör det av taktik, han kommer sköta sig för att det är ett krav, en av grundgrejerna liksom.*

Förälder G hade fått underhållsstödet indraget och fick vid tiden för intervjun underhållet direkt från bidragsskyldig förälder. Hon hade enligt uppgift åberopat särskilda skäl för att få behålla underhållsstödet men blivit nekad detta. Hon beskriver upplevelsen av en strategi som finns belagd i tidigare forskning rörande underhållsprocesser och ekonomiskt våld (Natalier 2018; Cook m. fl. 2015), nämligen att systematiskt betala för lite:

*Lägstanivån ligger på 1575 (sic), så han har lagt sig precis under med underhållsbidraget. Jag förstår inte riktigt varför men jag kan tänka mig att det är att han måste demonstrera att han ska straffa oss på nåt sätt. Han vill att jag ska strida om det, så att han ska kunna ta upp umgängesfrågan. Han vet att det finns som en hållhake.*

Även i de fall där det funnits dokumenterade problem med betalningar längre bakåt i tiden utgjorde detta enligt föräldrarna inget skäl till att indragning ej skulle göras nu. Förälder Y berättar:

*Förra året betalade han försent och fick anstånd och det var hela tiden strul, då skickade jag in till Försäkringskassan och sa att jag vill hellre att det kommer in den 25:e och inte tre dagar efter eller en månad senare...så då fick jag från dem. För ett par månader sen var det nåt han blev arg på och sa att kommer han hålla inne på 400 på nästa underhåll i så fall, och då ringde jag Försäkringskassan och frågade om han ska börja betala till mig igen och de sa*

*nej nej, du får som vanligt, du kan vara lugn och sova gott. Någon vecka senare fick jag brev om att han skött betalningarna i sex månader och det visste de nog när jag ringde...att han skött betalningarna till dem och då ska han börja betala till mig direkt.*

I fall som det ovan refererade skulle det kanske kunna vara möjligt att ta in betalningssvårigheter som ligger längre bak i tiden som ett särskilt skäl till att låta underhållsstödet kvarstå. I detta fall finns det också, enligt Y, en mångårig historia av psykiskt/sexuellt våld samt incidenter runt barnen under umgänget med pappan som i ett helhetsperspektiv skulle kunna tala för att underhållsstödet ska kvarstå. Det finns i tidigare forskning belägg för att ekonomisk maktutövning ofta är en del av en mer omfattande våldsproblematik (Sanders 2015; Lundgren m.fl. 2001; Meier 1997) vilket gör att det finns utrymme för att sätta betalningsproblem som till exempel systematiskt försenade inbetalningar i ett större sammanhang.

## Önskade förändringar i hanteringen av underhållsstöd ur föräldraperspektiv

De boföräldrar som intervjuats för denna studie kan ses som representativa för den stora gruppen separerade föräldrar som helhet, då forskningsfrågorna för detta projekt specifikt rört erfarenheter som kan kopplas till upplevelser av våld från den andra föräldern. Utifrån underhållsstödsreformens underliggande presumtion om möjligt föräldrasamarbete kan det därför antas att de tillfrågade föräldrarna upplevde lagändringen som problematisk, vilket också visade sig stämma. Många föräldrar tog upp olika problem de upplevt i kontakterna med Försäkringskassan med anledning av reformen. Även om det finns en förståelse för att beslutet om reformen inte är Försäkringskassans eget uttrycks en frustration över den upplevda bristen på förståelse för den situation reformen gett upphov till:

*Förälder F: Försäkringskassan har sagt till mig att "regeringen vill att ni ska samarbeta som föräldrar"...det är två gånger jag pratat med dem och tidigare har de sagt det. Även innan nämnde de det, att om sex månader kommer det bli provat att han förmodligen kommer betala till mig direkt.*

*Förälder Ö: Jag fick brev om att den andra föräldern betalat i sex månader så nu måste ni komma överens.*

*I: Hur upplevde du kontakten med Försäkringskassan när de hört av sig i samband med lagändringen?*

*Ö: Just det som vi tar upp...det var verkligen noll förståelse. Det var en jättetrevlig tjej jag pratade med men hon hade ingen aning om hur det funkar i verkligheten. Det reagerade jag på skarpt (...) Det var sån otrolig oförståelse. Jag tänker framför allt på alla ensamstående kvinnor som inte har lika god ekonomi som jag, som klarar av det här. Det är liksom inte så mycket för egen del, jag och barnen har det ju bra men det är ju principen.*

Eftersom det kunde antas att föräldrarna skulle ha önskemål om förändringar i hanteringen av underhållsstöd efter lagändringen kom intervjuerna att innehålla frågor om detta. De övergripande förändringar som efterfrågades av föräldrarna var dels av administrativt slag. Förälder F lade fram en önskad enkel lösning som sannolikt inte är genomförbar, vilket hon också var medveten om:

*De skulle kunna ha en liten ruta på papperet där man kan kryssa i att tack, jag är nöjd som det är. Då behöver inte jag kontakta honom och han behöver inte kontakta mig. Om jag fick det här papperet innan han som är betalningsskyldig, så att jag först kan göra det där krysset...jag vet att jag därigenom kanske förlorar lite pengar och jag vet att han enligt lag...han skulle bara veta vad hon kostar egentligen, men jag är nöjd. Det är bra så.*

Flera av de intervjuade föräldrarna tyckte också det kändes otydligt, och ibland orimligt, att de själva anmodades att kontakta den bidragsskyldiga föräldern:

*Förälder Z: Jag hade önskat att Försäkringskassan skulle sköta kontakten med honom, inte jag. (...) Att de ska be mig kontakta honom...försäkringskassan har ju mina kontouppgifter, de kan berätta för mig att han ska betala och informera honom om det, och fråga mig om det var ok att de gav uppgifterna eller om jag ville ta kontakt själv. Så hade de kunnat säga och informerat honom om det.*

*Förälder Y: De måste ju vetat sen i vintras att det inte kommer att fungera...med tanke på historik bakåt när det har blivit stoppat underhåll och hit och dit, det borde gå att gå tillbaka och kolla hur det har varit...kanske bara låt det vara. Det känns som att allt är så tungrott, det är liksom ingen insikt eller vad man ska säga, ingen som kollar hur det har varit eller hur man kan göra det smidigt.*

De förändringar som föräldrarna önskar speglar flera av de problem de ser med reformen i stort. Ett återkommande tema i intervjuerna är oro, dels över att inte få några pengar och behöva strida om rätten till underhållsstöd men också oro över hur den andra föräldern kommer att reagera över besked om förväntad direktbetalning. Oavsett om man förväntade sig ilska ("att få dessa papper när han har semester innebär att då står han här i hallen och gapar") eller att en uppvisad vilja att efterleva kraven på att betala underhållet direkt kunde vara gynnsamt för bidragsskyldig förälder i andra processer så gav beskedet om indragning upphov till känslor av otrygghet.

Sammantaget önskar föräldrarna att Försäkringskassan skulle kunna ha mer av en helhetsbild av deras situation före beslut om indragning. Flera föräldrar återkommer till att de mötts med oförståelse från handläggare, eftersom de själva bedömer att deras bakgrund och relation med den andra föräldern av olika anledningar omöjliggör ett samarbete. I nästa avsnitt presenteras handläggarnas perspektiv på reformen och de konsekvenser denna fått för deras arbete.

# Handläggarperspektiv

Detta kapitel redogör för hur handläggarna erfarit underhållsstödsreformen: vilka konkreta förändringar det inneburit i den dagliga hanteringen av underhållsstödsärenden, hur bedömningarna av särskilda skäl har upplevts och hur de i ett mer övergripande perspektiv ger uttryck för hur deras yrkesroll ändrat karaktär.

Kapitlets första avsnitt kommer redovisa hur handläggarna resonerat kring de praktiska förändringar i det dagliga arbetet som lagändringen medfört. Därefter presenteras utdrag som diskuterar bedömning och hantering av särskilda skäl vilket även inbegriper dokumentation av särskilda skäl. Avsnittet går sedan in på hur handläggarna diskuterar hur deras yrkesroll mer övergripande har förändrats, och avslutas med handläggarnas önskemål om förändringar och förbättringar i arbetet.

## Förändringar i arbetet efter reformen

Baserat på beräkningar gjorda av Försäkringskassan och Riksrevisionen förväntades de årliga kostnaderna för administration av underhållsstöd reduceras med 20 % om alla de föräldrar som förväntades ha möjligheter att betala direkt till varandra också skulle göra det (Prop. 2014/15:145: 32). Vid tiden för intervjuerna (dvs. ett år efter att lagändringen börjat implementeras) var det dock snarast det motsatta förhållandet som rapporterades - ingen av de intervjuade handläggarna gav uttryck för att deras administrativa arbetsbörda hade minskat. Härtill berättade flera handläggare om hur arbetets förändrade karaktär också medfört att den totala belastningen var mer kännbar efter lagändringen och i synnerhet vad gäller efterlevnaden av den så kallade sexmånadersregeln. Detta konstateras även i granskningen från ISF, där det bland annat framkommer att handläggningstiden för underhållsstödsärenden ökat, och produktiviteten minskat, efter lagändringens implementering (ISF 2019: 63).

I detta avsnitt kommer inte fokus ligga på hur regeländringen påverkat kostnaderna för administration, utan på hur arbetets i flera avseenden förändrade karaktär upplevts av handläggarna själva. Avsnittet är tematiskt indelat efter förändringar på två nivåer: dels mer kortfattat om hur reformen rent praktiskt förändrat arbetets omfång och innehåll, och dels hur reformen mer specifikt placerat ärenden som tydligare berör föräldrars utsatthet i handläggarnas vardag.

### Arbetets omfång och innehåll

Denna studies fokus på bedömningen av särskilda skäl och hur reformen upplevts av både boföräldrar som upplevt våld och handläggare har medfört ett fokus på den så kallade 6-månadersregeln. Förändringen genom denna

regel har inneburit att Försäkringskassan behövt hantera en ny sorts ärenden inom underhållsstödet, vilket i sin tur ställt andra krav på handläggarna.

Vid sidan av att reformen medfört att samtalen ändrat karaktär genom synligheten av boföräldrarnas våldsupplevelser, är det tydligt att reformen gett upphov till att samtalen ökat både i frekvens och längd:

*Handläggare L: Det här är inga samtal som tar fem minuter. Det är långa, långa samtal, och långa, ja, processer, innan man har kommit fram till ett beslut. Oavsett om det är fortsatt rätt eller inte fortsatt rätt. För båda parter hör ofta av sig och har synpunkter. Så att... just i ett sånt här initialt läge så har det väl ökat bördan, kan man väl säga.*

*Handläggare R: Jag har försökt få till någon form av hantering för oss handläggare, alltså lite mer hur vi ska hantera de här samtalen. Inte bara att göra en incidentrapportering ... För det här kommer bli mer. Alltså mer och mer såna här samtal, det blir inte mindre.*

Förändringarna i form av längre och mer komplexa kundsamtal nämns inte enbart i problematiserande ordalag. Även om samtalen kan upplevas som utmanande av handläggarna finns också inslag av att reformen i grunden är positiv för gruppen separerade föräldrar överlag:

*Handläggare P: På sätt och vis tycker jag att det är bra att ärendena tar tid, det känns mer motiverat att jobba med underhållsstödet när man vet varför boföräldern behöver stödet och inte bara är som en utbetalningsmaskin. Så jag tycker nog att det är rätt, de föräldrar som kan fixa det här ska inte vara hos oss. Det är de andra vi ska ha. Jag har inte känt det så betungande, utan jag tycker nog mer att det är stimulerande. Visst får man höra livsöden, så är det ju, man kanske måste prata av sig med en kollega eller så. För det är klart att man får höra hemska berättelser ibland.*

För många handläggare framstod dock boföräldrarnas oro som utmanande att hantera. Ingen av handläggarna hade tidigare professionell erfarenhet av att hantera frågor som rörde våldsutsatthet och ingen av dem hade heller en utbildningsbakgrund som kunde vara till gagn i detta. Intervjuerna kom därför till stor del att handla om hur handläggarna trots tämligen begränsade förutsättningar upplevde hur det är att bemöta föräldrars oro inför risk för indragning och förväntningar på samarbete.

### Hantera utsatthet

Intervjuerna i denna studie ägde rum i ett relativt tidigt skede av underhållsstödsreformen. Det kan därför förväntas att de nya rutinerna ännu inte hunnit etableras fullt ut, och att andra rutiner tillkommit sedan dess. Detta kan delvis förklara många av de osäkerhetsmoment som handläggarna ger uttryck för och dessa kan förmodligen betraktas som mer kortvariga inslag i



Försäkringskassans utökade och förändrade uppdrag rörande underhållsstöd. Det kan emellertid noteras att flera av de medverkande handläggarna uttryckte både kritik och uppgivenhet i sina beskrivningar av hur arbetet förändrats och hur kundsamtalen ändrat karaktär:

*Handläggare D: Har man varit kapabel att betala till oss i sex månader, så får vi heller inte förutsätta att den tänker strunta i det bara för att vi inte är med i bilden. För det är så lagen ser ut just nu. Och det är därför många föräldrar blir frustrerade, för sen ringer de eller skriver på sin nya ansökan att ”ja, jag visste att det skulle bli så här, att jag inte skulle få några pengar nu”. Vi står ju ganska maktlösa inför det.*

Återkommande beskrivs hur indragningarna, liksom bedömningen av särskilda skäl, ger upphov till samtal med upprivna och rädda kunder som handläggarna behöver hantera på regelbunden basis. Samtalen upplevs ofta som svåra för handläggarna, och man ger uttryck för att förutsättningarna för att kunna genomföra sådana samtal på ett bra sätt saknas (se även ISF 2019):

*Handläggare B: Det är jättemånga som söker om...mammorna är helt uppgivna. De gråter ju i telefonen, ”han har slagit mig”, ja, men du vet. Och så uppmanas de att skicka in styrkande handlingar där vi inte kan ha deras ord. Det som handläggare är jättejobbigt [att hantera].*

Handläggarnas erfarenheter av reformen – mer omfattande administration, kundsamtalens förändrade karaktär, de ibland osäkra bedömningsgrunderna för särskilda skäl – läggs fram på olika sätt. Några är kritiska, i synnerhet hur redan utsatta grupper kan påverkas negativt, medan andra handläggare är mer neutralt inställda och uppmärksammar det de ser som positivt i förändringarna. Gemensamt i alla berättelser är olika uttryck för att man ur handläggarperspektiv är låst till att följa en bestämmelse som i en del avseenden inte känns helt rimlig eller genomtänkt. Detta i sig är inte anmärkningsvärt utifrån positionen som handläggare på en myndighet, men på grund av de utmaningar som reformen medfört blir kanske detta extra kännbart. Här framkommer också exempel på hur reformen synliggjort risker som är svåra att förebygga ur handläggarperspektiv:

*Är det nu så att det framgår att det är hot och våld mot bo-föräldern, och när jag ringer upp, försöker styra samtalet så mycket som det går att inte få det på en direktbetalning eftersom det finns den bilden. Säger då [bidragsskyldig] förälder att ”jag vill betala direkt till den andra föräldern” så har jag inget lagstöd till att det ska gå via Försäkringskassan. Då måste jag släppa på det, och det tycker jag är en stor problematik. För när det är sexmånaders, då finns lagstödet. Då finns ju särskilda skäl.*

Handläggare X synliggör här hur skötsamhet, dvs. att visa vilja att betala rätt belopp i tid, kan användas som en strategi för bidragsskyldig förälder att behålla kontrollen efter en separation. Denna aspekt berörs inte i förarbetena

till reformen, heller inte i tidigare forskning om våld i relationer i någon större utsträckning. Det adresseras dock, som tidigare framkommit, också av föräldrar i denna studie vilket synliggör behovet av mer forskning om förekomsten då välfärdsstatliga insatser, som hanteringen av underhåll, kan få oförutsedda och allvarliga konsekvenser (jfr Miller och Smolter 2011).

Handläggarna berättar också om hur underhållsstödsreformen mer direkt kan möjliggöra uttryck för ekonomiskt förtryck:

*Handläggare R: Vi märker att den som ska betala underhåll har makten. Man kan vänta några dagar extra, inte betala i tid. Man kanske skickar iväg ett sms, ”ja kanske, vi får se”. Man kanske märker underhållsöverföringen med ett fult uttryck. Det är mycket boförelärderna hamnar i, som påverkar egentligen både boförelärderna och barnen negativt. Just för att den ekonomiska makten blir så stor.*

*I: Det här får ni kännedom om via boendeförelärderna, eller?*

*R: Ja, precis. De som vill och vågar berätta, så att säga.*

I intervjuerna framkommer flera exempel på hur underhållsstödsreformen direkt eller indirekt gjort handläggarna mer medvetna om hur ekonomisk maktutövning kan se ut i praktiken, ovan presenteras ett konkret exempel på det. Just detta kan ses som en variant av Miller och Smolters tidigare presenterade begrepp 'paper abuse' (2011:637), som beskrivs som en strategi som används för en förövare att utöva våld efter separation genom att nyttja välfärdsstatliga funktioner och insatser. Exempel på denna typ av trakasserier och övergrepp som är direkt kopplade till underhållsbidraget framkommer också i ISF:s granskning, likaså hur den bidragsskyldige föräldern på olika sätt obstruerar överföringen av underhåll (se även Natalier 2018). I exemplet som R nämner kanske inte föräldrarna alls behövt ha kontakt med varandra före reformen, då hanteringen av underhåll fortsatt skulle legat hos Försäkringskassan.

## Att bedöma och handlägga särskilda skäl

Då lagändringen medger att underhållsstöd kan fortsätta utbetalas om det finns särskilda skäl (SFS 2010:110 18 kap 9 a§) har våld i nära relationer kommit att bli ett högst närvarande predikament i hanteringen av underhållsstöd. Föräldrar som upplevt våld och hot från den andra föräldern behöver informera Försäkringskassan om detta, och Försäkringskassans handläggare rekommenderas att ”tala om för föräldern att (...) eventuell våldsutsatthet kan utgöra särskilda skäl till fortsatt underhållsstöd” (Försäkringskassan 2017:4). ISF:s granskning av reformen visar att 1319 föräldrar beviljades fortsatt underhållsstöd på grund av särskilda skäl under perioden 1 oktober 2016 till 31 maj 2017, och nio av tio boförelärderna som har bedömts ha särskilda skäl är kvinnor (ISF 2019: 125).

Då informationen om särskilda skäl utgör grund för bedömning om undantag från övergång till underhållsbidrag behöver den dokumenteras

korrekt. Handläggarna berättade att de fått viss utbildning om våld i nära relationer med anledning av underhållsstödsreformen och införandet av 6-månadersregeln. Denna utbildning beskrevs emellertid av flera handläggare som kortfattad och i vissa avseenden bristfällig:

*Handläggare A: Det framkommer inte för kunden vad särskilda skäl är, de vet ju inte om de inte ringer oss. Vi har haft en fördjupad diskussion om det här, vi har gått en liten utbildning om hot och våld just inriktat på de här sexmånaders och vi var inte så jättenöjda med den.*

*Handläggare D: Det är faktiskt så att vi försäkringshandläggare inte är utbildade kuratorer, psykologer, socionomer. Vi har ingen utbildning på det här. Tyvärr har utbildningen på hot och våld kommit alldeles, alldeles, alldeles för sent.*

Handläggare N påpekade att närvaron av våldsproblematik i underhållsstödsprocesserna, som inkluderar båda föräldrarna, även omfattar kompetens i att hantera både den utsatta föräldern och förövaren:

*Man måste göra någonting åt hur vi handläggare ska jobba mot den betalningsskyldige personen. Och det skrev jag som önskemål i utbildningen. För vi ska sitta och hantera båda, vi ska ju prata med den som utsätter någon för hot och våld. Och där har vi inga som helst underlag. Vi har ingenting.*

Handläggarna uppger vidare att bedömningen och hanteringen av särskilda skäl är omgärdade av olika osäkerhetsmoment, vilket också framkommer i ISF:s granskning. Här ska tilläggas att Försäkringskassan under 2017<sup>6</sup> tog fram ett metodstöd som särskilt är inriktat på hur handläggare av underhållsstöd lättare ska kunna hantera samtal med våldsutsatta föräldrar (Försäkringskassan 2017) vilket kan antas ökat säkerheten bland handläggarna. Handläggarna som medverkar i denna studie arbetade av allt att döma inte utifrån metodstöden vid tidpunkten för intervjuerna, några av handläggarna nämner dock att ett sådant stöd inom kort skulle göras tillgängligt för dem.

Ett av de osäkerhetsmoment i processen som adresseras av handläggarna rör hur kundens uppgifter om våldserfarenhet som grund för särskilda skäl ska dokumenteras samt huruvida kunden ska bistå med dokumentation i samband med att särskilda skäl åberopas. I tidigt stadium av lagändringens implementering krävdes ofta enligt handläggarna någon form av skriftlig dokumentation för att styrka dessa utsagor. Dokumentationen kunde utgöras av läkarintyg, domar eller journalutdrag från socialtjänstens utredningar. Sådan dokumentation är inte alltid helt tillförlitlig grund för bedömning av förekomst av våld då många fall av våld i nära relationer aldrig kommer till

---

<sup>6</sup> Det finns vissa oklarheter rörande när metodstödet började användas fullt ut. Den version som funnits projektet tillhanda är daterat till december 2017 men det finns uppgifter om att en tidigare version varit tillgänglig före denna tidpunkt, det är dock oklart i vilken utsträckning (Kommunikation med Försäkringskassan, november 2019).

myndigheternas kännedom. Våldet rapporteras inte och det är i regel svårt att utreda exempelvis psykiskt eller ekonomiskt våld och att lagföra gärningspersonerna (se t.ex. Socialstyrelsen 2016).

Alla handläggare utom en uppgav att de vid intervjutillfället inte längre begärde in skriftlig dokumentation, denna förändring i hanteringen bekräftas också i ISF:s utvärdering. Flera av de intervjuade handläggarna i denna studie har dock erfarenhet av att dokumentationskravet funnits tidigare:

*Handläggare P: I början var vi väldigt strikta på att vi skulle ha in någonting som styrkte särskilda skäl, men vi har släppt lite på det eftersom man får känna av lite om det är sant det de säger, och det gör man oftast.*

*Handläggare T: Vi hade inte några klara riktlinjer i början. Vi visste inte vad vi skulle kalla särskilda skäl och inte, vi visste inte riktigt...vi var jättehårda i början, jättehårda. Allt skulle vara skriftligt och de skulle komma med bevis och så, vi var stenhårda. Det var inte många ärenden som gick igenom som särskilda skäl om de inte hade en polisanmälan eller dom eller nånting sånt.*

I en del intervjuer framkommer att man ibland behöver använda sitt (begränsade) professionella handlingsutrymme och anpassa hanteringen till de speciella förutsättningar som underhållsstödsreformen på olika sätt bidragit till att synliggöra:

*Handläggare X: Den här bedömningen av särskilda skäl, det gör du på egen hand eller konsulterar du någon?*

*R: Nej, jag brukar göra det själv. Men är jag tveksam, då kan jag ta stöd av specialisten, om man känner att det är kanske lite grann där i gråzonen.*

Den specialist som det refereras till här och i andra intervjuer är en beteckning för erfarna medarbetare som är vana vid att göra den här typen av bedömningar. I intervjuerna hänvisas flera gånger till specialisterna, vilket tyder på att deras roll åtminstone initialt i implementeringsprocessen var mycket viktig.

Flera handläggare var kritiska till varför uppenbart problematiska ärenden omprövas var sjätte månad, och att de själva hade ganska lite att säga till om rörande hanteringen. Ibland ledde det till att handläggarna fattade självständiga beslut för att säkerställa barns och boförälders bästa.

*I: Vad räknar ni som särskilda skäl?*

*Handläggare Q: Det är bland annat det här med hot (ja) Sen har man ju under tidens gång fått lite olika direktiv, det ligger ju ovanför mitt huvud att så att säga bestämma hur det ska hanteras. Vid nån situation har jag faktiskt beslutat att det ska fortsätta betalas ut för att inte barnen och föräldern ska bli utan underhåll...den ena kommer inte att betala och den andra föräldern uppger att det aldrig fungerat och nu har det redan blivit bråk efter att brevet kom.*

En del handläggare ställde sig även kritiska till huruvida det borde ligga i Försäkringskassans roll att efterfråga information om tidigare vålds-  
upplevelser. Man upplever det som kränkande mot föräldern att ens ställa frågan, och som ytterligare en belastning för kunden. Eftersom bedömning av särskilda skäl är något av en förutsättning för att kunna bevilja bo-  
föräldrar fortsatt utbetalning av underhållsstöd pekar berättelser som i citatet nedan på ett dilemma ur handläggarperspektiv:

*Handläggare A: Vi ska väl inte lägga oss i om hon har blivit miss-handlad, det rör inte oss över huvud taget. Det är väl lite det jag känner, att det ska in och petas i saker.*

*I: Ni måste ju det, på något sätt. Just för att säkerställa särskilda skäl.*

*E: Ja, jo. Precis. Men jag känner så, varför ska vi in och peta? Om någon åberopar särskilda skäl och säger "jag har blivit utsatt för psykisk misshandel, fysisk, ekonomisk". Jag tycker det ska räcka. Det ska inte behövas mer utan punkt, ja, vad bra. Skulle det nu vara någon, mot förmodan, som slinker emellan, ja, so be it liksom. Det är ändå inte majoriteten som åberopar en sådan fruktansvärd sak. (...) Jag hoppas vid gud att det är många som omprövas. Men jag har svårt att tro att det är någon som orkar. För är man så pass nere, höll jag på att säga, så tror inte jag att man orkar.*

Erfarenheter av att hantera påfrestande ärenden kopplade till 6-månaders-  
regeln och bedömningen av särskilda skäl återkom i fler intervjuer. Här kunde handläggaren ibland inta föräldrarnas perspektiv på processen och ge exempel på hur Försäkringskassans hantering kan ge upphov till oro och stress:

*Handläggare B: Om vi bedömer särskilda skäl, och sex månader senare kommer det dyka upp i vårt register igen, "okej, nu har han skött sig". Då ska vi titta om det särskilda skälet var okej, i så fall skickar vi ut ett brev igen, och säger att "nu har han betalat i tid, men vi kommer nog bedöma det som ett särskilt skäl". Den förstår inte jag riktigt. Speciellt när jag redan bestämt att det är ett särskilt skäl. Hade det inte varit ett särskilt skäl, skulle vi skickat ett annat brev. Jag förstår inte ... varför riva upp ett sår igen? För att det är mycket, alltså, det är ... de mår dåligt av breven.*

I den aktstudie som ISF genomfört inom ramen för sin granskning av underhållsstödsreformen framkommer att den så kallade 6-månadersregeln blir problematisk när ärenden åter kommer upp för bedömning, trots särskilda skäl. Ur ett myndighetsperspektiv ger detta dessutom upphov till onödig administration, utöver att det kan förmodas orsaka obehag för både föräldrar och barn (ISF 2019: 136). Handläggare B ovan ger snarast uttryck för den senare problematiken, och liknande utsagor förekom även i andra intervjuer. Det upplevs som en påfrestning att vara en bidragande faktor i att skapa obehag, eller ”riva upp sår” för kunden – kanske särskilt i fall liknande det som nämns ovan där de särskilda skälen är oomstridda men kundkontakten ändå behöver tas, vilket upplevs som onödigt.

### Dokumentation av särskilda skäl

Information om särskilda skäl utgör grund för fortsatt hantering av ärendet, och måste kunna kvarstå i kommande bedömningar för att kunna styrka om det fortfarande är befogat att Försäkringskassan hanterar underhållet. Skälen behöver därför dokumenteras. Flera av de intervjuade handläggarna berättar att de fått en kortare utbildning om våld i nära relationer men menar att denna insats inte är tillräcklig för att kunna hantera dessa ärenden på ett adekvat och (för båda parter) tryggt sätt. Detta berörs bland annat i berättelser om hur återopade särskilda skäl dokumenteras i utredningar:

*Handläggare L: Vi jobbar olika. Informationen som vi fått på utbildningen har vi inte fått från våra specialister, vi har inte fattat vad vi ska skriva i journalen. Från början har vi fått direktiv att vi inte skriver bakgrunden i journalen eftersom båda parter kan begära ut den och då ska det inte stå att mamman har blivit misshandlad. Då har vi kanske skrivit att relationen varit konfliktfylld och det var det. Men nu har man kommit fram till att om man ska begära omprövning så finns inget att ompröva, de särskilda skälen framkommer ju inte då. Preliminärt har vi sagt att vi kommer skriva allt i journalen oavsett vad boföräldern eller den betalnings-skyldige säger. Säger de att de inte vill att vi skriver så finns inget särskilt skäl som vi kan gå på, vi måste kunna skriva i journalen. Eventuellt gör vi det i ett dokument vi kan hänvisa till i journalen eller så, ärendena dyker ju ändå upp om ett tag. Just nu dyker de ju upp efter sex månader vilket är väldigt dumt för har man yrkat på särskilda skäl om man blivit misshandlad av sin före detta...de skälen försvinner ju inte på sex månader.*

Handläggarna upplever ett dilemma i relation till dokumentationskravet. Om de dokumenterar noggrant ökar det boförälderns chans att behålla underhållsstödet, eftersom de särskilda skälen tydligt framkommer. Paradoxalt nog kan detta också utgöra en risk för boföräldern eftersom journalen över ärendet är tillgänglig att läsa för den andra föräldern:

*Handläggare P: Det här har svängt lite. Ett tag skulle vi inte skriva någonting i journalen mer än bara att de lämnade uppgifter som visar på särskilda skäl, till att vi nu då ska skriva ganska utförligt.*

*I: Är det för att säkerställa att det verkligen finns särskilda skäl?*

*P: Ja, jag tror det.*

Några av handläggarna menade att det är möjligt att lägga informationen i en bilaga med utökad sekretess, där innehållet kan refereras i korthet till den andra parten (se även Försäkringskassan 2017). Vid tidpunkten för intervjuerna tycktes detta inte vara ett förfarande som tillämpades systematiskt i dessa ärenden, utan verkade utföras som en slags riskbedömning på handläggarnivå eller i samråd med de lokala specialisterna på enheterna i de fall det ansågs som en nödvändig åtgärd för kundens bästa:

*I: Jag har förstått att ni journalför de uppgifter som kommer in. Och de uppgifterna har båda föräldrarna rätt att läsa.*

*Handläggare N: Mm.*

*I: Hur navigerar man där som handläggare?*

*N: Ja...För att man ska kunna fatta beslut om särskilda skäl, så måste man ha en grund för det. Då får man ju tala om att för att jag ska kunna ta en bedömning om det finns särskilda skäl, då måste jag också få med vad det är som utgör de särskilda skälen. Och då kommer det ju stå där. (...) Om de är oroliga, känner sig hotade eller om de av någon anledning tror att det kommer påverka dem negativt om den andra föräldern får reda på det så tar vi in det med en gång. För att då är det lättare sen när vi ska göra en menprövning, om vi kan lämna ut uppgifterna till den andre föräldern. Det är inte skrivet i sten att vi lämnar ut dem. Det beror helt på. Men det får vi vara tydliga med, vi kan aldrig lova. För att de ska kunna åberopa särskilda skäl, så måste vi ha en grund till dem. Och då måste det finnas journalfört.*

Bedömningar av särskilda skäl, och definitioner av vad som utgör våld och hot som grund för dessa skäl, blir därför något av en ”institutionell balansakt” där motstridiga uppfattningar om vad som är det bästa tillvägagångssättet blir tydliga (jfr Hester 2011). Ska så mycket som möjligt dokumenteras för att underlätta hanteringen, eller ska boföräldrarnas (och kanske även barnens) skyddsbehov väga tyngre? Eller finns det en intermediär lösning och hur ska den i så fall tillämpas? Handläggare B berättar:

*Vi skrev först bara ”konfliktfylld relation”, för att inte skapa besvär, eller sätta boföräldern i en dålig sits. Men nu har vi fått nya direktiv, att det inte var riktigt okej. Jag förstod det nu också för när det kommer upp sex månader senare igen så står det bara ”konfliktfylld”, vad betyder det?*

Den upplevda otydligheten kring rutinerna för dokumentation av särskilda skäl framkom i flera intervjuer. I samband med detta adresserades också hur själva dokumentationspraktiken i sig kan bli problematisk för de föräldrar som åberopar särskilda skäl:

*Handläggare A: Många gånger så har du ett samtal med någon som säger "det här får inte komma fram till den andra för då mördar han mig". (...) Nu måste du ju skriva allt de säger, även om de säger "jag blev misshandlad under 14 år varav jag låg på intensivvården, men jag vill inte att du skriver det", då ska du säga till den personen "men nu, eftersom du har sagt det, så måste jag skriva det". Alltså, det är inte okej.*

Flera av handläggarna adresserade på ett eller annat sätt hur lagändringen och dess konsekvenser, i termer av förändrad karaktär på kundsamtal och hantering av underhållsstödsärenden där dokumentationen är en del, gjort att deras arbete i vissa avseenden närmade sig det sociala arbetets praktik. Detta föranledde en del spänningar eller motsättningar i den egna yrkesrollen, vilket behandlas i avsnittet nedan.

## Att inte bli kurator – förhållningssätt till förändrade kundsamtal och det egna handlingsutrymmet

Föräldrarna som ringer in till Försäkringskassan uppges i större utsträckning än tidigare uttrycka oro över att underhållsstödet kan komma att dras in, vilket också framkommer i den intervjustudie med handläggare ISF utförd (t.ex. s.122). I intervjuerna med handläggarna för studien som denna rapport bygger på kunde detta förmedlas på olika sätt: antingen som något som man som handläggare distanserade sig ifrån (eller blev uppmanad att distansera sig ifrån) men också genom att en mer inkännande och empatisk hållning gentemot kunderna kommit att bli en nödvändig del av arbetet. Detta beroende på samtalen delvis ändrat karaktär men också då lagändringen medfört att handläggarna är ålagda att efterfråga våldserfarenheter i bedömningen av särskilda skäl.

Ett återkommande tema här är utmaningen det kan innebära att gå in i den typen av samtal. Flera poängterade vikten av att tala med kunderna med empati, och att låta dem tala ut. I samband med det adresserades ofta den påfrestning det kunde innebära för handläggarna:

*Handläggare B: Du kan inte klippa i de här samtalen som du kan göra i andra samtal om man så säger. Sen får chefer och andra säga vad de vill, men det går inte. Du kan inte säga till någon som gråter i telefonen och precis har meddelat dig att den har blivit misshandlad och som igår fick ett hot på telefon från den som hon har sluppit ha kontakt med på flera år. Hur ska du säga till den personen "jo men du, nu måste vi sluta det här samtalet för det här rör inte mig"? (...) Ett sånt samtal kan lätt pågå i en halvtimme. Och tänk dig att ha tre såna samtal på en dag. Du blir ganska slut i huvudet. Även om du ska lämna allt på jobbet så går inte det.*



När designen för denna intervjustudie planerades, och i samband med de inledande kontakterna med de handläggare som kom att delta i studien, låg fokus primärt på de mer konkreta aspekterna av arbetet som förutsattes vara förhållandevis enkla att beskriva. Intresset låg i att försöka synliggöra vad som kan ha förändrats i de dagliga handlägningsrutinerna vid underhållsstödsärenden: hur man gick tillväga för att bedöma särskilda skäl, hur mycket handlingsutrymme handläggarna ansåg sig ha för att navigera i detta delvis förändrade arbetssätt och vilka möjliga områden för förändringar och förbättringar man identifierat.

Flertalet intervjuer kom dock till betydande del att handla om andra dimensioner av arbetet, nämligen hur den förändrade karaktären på kund-samtalen i samband med underhållsstöd i allmänhet, och 6-månaders-ärendena i synnerhet, kom att påverka handläggarna på flera plan. Antingen direkt genom att man upplevde samtalen som påfrestande och svåra att lämna bakom sig vid arbetsdagens slut, som i citatet från handläggare B ovan, men också genom att man på olika sätt behövde förhålla sig till denna förändring av yrkesrollen – inte minst då den påtagliga närvaron av utsatthet och risk för kunden kunde påverka arbetssättet:

*Handläggare D: Att ringa tillbaka och meddela att det är särskilda skäl, det är mer jag som har känt att jag gärna gör det för min kund, för tryggheten, än att det ska gå två veckor innan vi fattar beslut och de kanske är jätteoroliga. Så det gör jag mest för min egen del, men det är ingenting som står att vi ska göra (...) Vi jobbar utifrån det regelverk vi blir tilldelade, men ibland kanske man också får ha en känsla för vad som är bra för den här familjen och barnperspektivet då. Och även boförälder och den andra föräldern. Vad som är bäst för familjen.*

I intervjuutdrag som dessa framkommer alltså hur lagändringens konsekvenser på olika sätt leder till att handläggarna behöver använda sitt (begränsade) handlingsutrymme för att göra det som uppfattas som bäst för kunden.

En del av utmaningen med de förändringar som reformen medfört tycks också bestått i att upprätthålla gränsen mellan handläggarrollen och en roll som mer präglas av drag av socialt arbete. Att handskas med den typen utmanande ärenden (som bedömningen av särskilda skäl kräver) på regelbunden basis beskrivs enhälligt som en ny situation för handläggarna. Detta tycks ibland göra det komplicerat att hålla sig till den strikta bedömningsprocess som regelverket kräver. Gränsdragningen mellan olika professionella hållningar – en mer strikt och en som är mer benägen att lyssna in kunden och göra individuella bedömningar – tycks också kunna betonas av överordnade på arbetsplatsen:

*Handläggare A: Vi får ju ofta höra att vi inte är några kuratorer, vi ska inte gå in i samtal och ställa öppna frågor, inte göra ditt och datt...*

*I: Varifrån kommer de impulserna?*

*A: Chefer. Vi har ju specialister också och det är väl liksom deras sätt att skydda oss från att komma in i en slags kuratorsroll. Men det är väldigt svårt att bromsa nån som vill berätta.*

Även om handläggarna som arbetar med underhållsstöd inte kan betraktas som gräsrotsbyråkrater enligt den beskrivning som gavs i tidigare avsnitt - eftersom graden av handlingsutrymme och eget beslutsfattande är låg (jfr Lipsky 2010) – framgår det av intervjuerna att lagändringen medfört ett behov av flexibilitet och förmågan att använda olika kommunikativa strategier med kunderna. Liksom i exemplen ovan ger handläggarna uttryck för ambivalens i diskussionerna om särskilda skäl i allmänhet, och att tala om våldupplevelser med kunderna i synnerhet. Båda dessa aspekter av kundinteraktionerna har blivit centrala delar av arbetet i och med reformen.

Handläggarna ger sammantaget uttryck för att de delvis känner sig bristfälligt rustade för detta (se även ISF 2019). Eftersom de upplever sig ha fått för lite utbildning och förberedelser behöver de ibland tillämpa egna strategier för att hantera arbetet, till exempel att för egen del föra anteckningar om det som sägs eller att på eget initiativ kontakta boföräldern för att meddela hur ärendet framskrider. Härigenom kan det hävdas att lagändringen bidragit till att handläggarna, oavsett graden av frivillighet inför detta, utvidgat handlingsutrymmet i sin yrkesroll.

## Önskade förändringar i hanteringen av underhållsstöd ur handläggarperspektiv

I Prop. 2014/15:145 framhålls att de föreslagna förändringarna i socialförsäkringsbalken skulle kunna komma att säkra barns bästa genom att nivån på underhållsbidraget i allmänhet är högre än det schablonmässiga underhållsstödet<sup>7</sup>. I propositionen framhålls föräldrarnas förmåga att samarbeta som fördelaktigt ur genom att ”förslaget om ökat stöd och information om underhållsbidrag bedöms skapa förutsättningar för ett bättre samarbete mellan barnets båda föräldrar. I och med detta kan föräldrarna i större utsträckning ta ekonomiskt ansvar på lika villkor för barnet. Detta bör på sikt öka delaktigheten för båda föräldrarna i ansvaret för och omsorgen om barnet och därmed påverka jämställdheten mellan föräldrar på ett positivt sätt.” (s. 52). Från remissinstanserna i propositionen, samt i reaktioner på reformen i traditionella och sociala medier i samband med att lagändringen trädde i kraft, framkom emellertid kritiska synpunkter som pekade på att det knappast kan anses som gynnsamt för barns bästa att tvinga fram ett

---

<sup>7</sup> Här kan påpekas att ISF:s granskning visar att föräldrar som fått underhållsstödet indraget i många fall ändå enas om ett bidragsbelopp som storleksmässigt ligger nära underhållsstödet, sannolikt för att undvika risk för konflikt (s. 143).

föräldrasamarbete där det förekommit allvarliga konflikter. Liknande ståndpunkt ger handläggare X stöd för:

*Om man utgår från barnperspektiv och funderar på syftet med lagändringen, att förbättra föräldrarnas ekonomiska situation i slutänden och att barn skulle ha rätt till ett högre underhåll. Men när det blir precis tvärtemot och andra saker inblandade, när det drar upp saker och ting, så tycker jag att Försäkringskassan borde kunna ha mandatet att bedöma att det inte ska tas upp igen efter sex nya månader, att allt dras upp än en gång. Eller att man blir utan pengar också, man kan ju inte var sjätte månad, om man tänker på barnperspektivet, veta att var sjätte månad kommer det här inte att fungera.*

Liknande resonemang återfinns i granskningen från ISF, som påpekar att den ekonomiska osäkerhet det kan innebära att gå in och ut ur systemet för underhållsstöd är olämpligt ur ett barnperspektiv. Det konstateras vidare att ”lagstiftaren inte i tillräcklig utsträckning har tagit hänsyn till vad som är barnets bästa vid utformningen av lagstiftningen” (ISF 2019: 151). Ekonomisk osäkerhet, där föräldrarnas inkomster varierar på ett sätt som är svårt för både föräldrar och barn att förutse, har adresserats i internationell forskning som något som ekonomiskt utsatta barn själva tar upp som en påfrestande aspekt av deras livssituation (se t.ex. Ridge 2002) vilket motiverar att barnperspektivet synliggörs även i denna kontext.

Många handläggare efterlyste mer kunskap om våld i nära relationer:

*Handläggare N: Det har ju varit ett stort behov av mer utbildning, var redan innan. Det är inte bara den här lagändringen som gör att vi kommer i kontakt med såna här situationer. Underhållsstöd i sig... ja, det är komplext, i och med att det är två parter som har separerat av en anledning. Så att det är något som man skulle behöva ha överlag, oavsett lagändring eller inte.*

Problematiken med 6-månadersregeln vid särskilda skäl återkom även i diskussioner om förbättringsförslag. Många ansåg att det borde gå att förkorta och förenkla processen; inte primärt ur ett administrativt handläggarperspektiv, utan för att bespara föräldrarna oro:

*Handläggare B: Det är flera saker som skulle kunna ändras. Ett är ju de återkommande, när bidragsskyldig säger att ”jag kommer inte betala”. När den vägrar tycker jag att vi borde kunna gå till beslut direkt. Eller bevilja på nytt, när den söker på nytt, utan att fråga bidragsskyldig eller vänta de här två veckorna. Han har ju redan sagt att han vägrar. Att kunna gå till beslut om att bevilja direkt (...) Det känns så meningslöst att skicka ett nytt brev. Där känner jag att det kan rivas upp igen. Och skräcken från första meningen är densamma. ”Nu har bidragsskyldig betalat i sex månader”, ... redan där kan det vara en panik hos en boförälder.*

Andra menade att de särskilda skälen i sig skulle ha mer beständig karaktär:

*Handläggare A: Vi har pratat om det redan från början, att vissa ärenden inte bör dyka upp mer. Vissa skäl, oavsett hur långt tillbaka i tiden de är, går inte bara att komma över. Det är ju inte ok att jag köpt de här skälen idag och sen om sex månader ska jag ifrågasätta dem igen. Det går ju inte, inte ens om ett eller två år. Såna skäl tycker inte vi ska dyka upp igen.*

ISF:s granskning av underhållstödsreformen visar att den så kallade 6-månadersregeln fått önskad effekt då antalet barn och föräldrar inom systemet för underhållsstöd minskat. Man konstaterar även att regeln kan bli problematisk i de ärenden där det finns ett tidigare beslut om fortsatt rätt till underhållsstöd med hänvisning till särskilda skäl, och en ny bedömning av särskilda skäl framhålls som orimlig och administrativt belastande (ISF 2019: 154). Man rekommenderar därför regeringen ”att ta initiativ till att utreda förutsättningarna för att ändra lagen så att rätten till underhållsstöd inte behöver prövas på nytt i vissa ärenden även om den bidragsskyldiga föräldern har skött betalningarna till Försäkringskassan korrekt i sex-månader. Det gäller de ärenden där en förälder har visat att det finns särskilda skäl, och där dessa särskilda skäl sannolikt kvarstår” (ISF 2019: 20). Denna ståndpunkt framför också handläggarna i denna studie och ingen av dem ställer sig uttalat positiv till att dessa ärenden återkommer efter sex månader. Ett utvidgat undantag gällande särskilda skäl skulle sannolikt bespara handläggarna både administrativt arbete och kundsamtal, samt tillförsäkra utsatta boföräldrar och barn rätt till underhållsstöd under tryggare former.

## Diskussion

Flera handläggare tar upp behov av förändringar och metodutveckling som en följd av reformen. Ingen av handläggarna hade enligt egna uppgifter genomgått någon mer omfattande utbildning rörande våld i nära relationer vid tiden för intervjuerna, utöver den fortbildning som av flera handläggare beskrevs som för kortfattad.

Det metodstöd som nu finns tillgängligt för handläggarna torde utgöra en god vägledning och stöd, men det är möjligt att reformen, och det synliggörande av våld i nära relationer som blivit följden genom möjlighet att åberopa undantag från indragning utifrån särskilda skäl, föranlett behov av mer omfattande fortbildning. Balansen mellan att vara myndighets-handläggare och samtidigt behöva hantera sociala problem som våld i nära relation, vilket inbegriper att ta särskilda hänsyn vid dokumentation och lugna oroad föräldrar, framställs av flera handläggare som en stor utmaning. En bredare tolkning av det är att det finns behov av anpassning till en delvis förändrad yrkesroll. Förändringarna tycks ha gjort en del av dem mer medvetna om hur olika former av våld kan påverka boföräldrar och barn, inte minst hur underhållsstödsreformen tycks kunna bidra till ekonomisk maktutövning från bidragsskyldig förälder.

Hur reformen har påverkat boföräldrar med erfarenheter av våld i nära relation i ett längre perspektiv är svårt att uttala sig om utifrån denna studie. Klart är dock att i det tidiga skede av reformen vari intervjuerna genomfördes ger många föräldrar uttryck för oro, rädsla och frustration. Det bör också poängteras att under denna period var kraven på att våldserfarenheter skulle styrkas med någon form av dokumentation fortfarande gällande vid många enheter i landet, samt att det metodstöd som nu är integrerade i handläggarnas rutiner då inte tycktes finnas tillgängligt, i vart fall inte för de intervjuade handläggarna. Dessa faktorer torde ha placerat boföräldrar med erfarenheter av våld, och därmed grund för att åberopa särskilda skäl, i en prekär situation.

I intervjuerna med både föräldrar och handläggare framkommer indikationer på att underhållsstödsreformen skulle kunna ge upphov till olika strategier för att utöva ekonomiskt våld. Vid sidan av de typer av ekonomisk maktutövning som tidigare observerats i relation till underhållstransaktioner (Natalier 2018; se även Miller & Smolter 2011) nämns här också ekonomisk skötsamhet som en maktstrategi för den bidragsskyldige föräldern. Här kan det istället handla om att sköta betalningarna av underhållsstödet till Försäkringskassan i syfte att få det indraget och istället hantera transaktionerna direkt med boföräldern, vilket kan utgöra ett sätt att återuppta en kontakt som kanske inte borde återupptas. I föräldrantervjuerna finns också indikationer på att skötsamhet i samband med underhållstransaktioner kan ge ett gott intryck i en vårdnadsutredning och tala för bidragsskyldig förälders fördel, även om boföräldern snarast betraktar

skötsamheten som potentiellt riskfylld då kontakterna dem emellan ökar. Huruvida denna typ av strategi har synliggjorts i hanteringen av underhållsstöd under tiden som gått sedan intervjuerna genomfördes, och hur det eventuellt påverkat boföräldrar och barn på längre sikt, är en fråga för vidare forskning och utvärderingsarbete att uppmärksamma.

Det finns utifrån vad som framkommit anledning att anta boföräldrar kan stå utanför båda systemen för underhåll. Detta då man inte ser samarbete som möjligt men samtidigt inte åberopar särskilda skäl i kontakterna med Försäkringskassan då dessa kanske inte beviljas, eller blir föremål för omprövning var sjätte månad. Då denna studie liksom ISF:s utvärdering genomförts i ett tidigt skede av reformen finns därför starka skäl att utreda processen vidare och följa upp såväl föräldrarnas upplevelser men också handläggarnas efterfrågade behov av metodutveckling och fördjupad kompetens rörande våld. Det finns ett värde i att mer långsiktigt se till hur rutinerna för indragningar och bedömning av särskilda skäl fungerar framgent på Försäkringskassan men även för att säkra boföräldrars och barns rätt till underhåll.

## Referenser

- Barnombudsmannen/BO (2005) *När tryggheten står på spel*. BR2005:02, Stockholm: Barnombudsmannen
- Branigan, E. (2004): "His money or ours?" *Financial abuse of women in intimate partner relationships*. Coburg-Brunswick Community Legal and Financial Counselling Centr. Inc. Coburg. [www.communitylaw.org.au](http://www.communitylaw.org.au).
- Bruno, L. (2016) *Ofridstid. Fäders våld, staten och den separerade familjen*. Uppsala : Uppsala universitet
- Brush, L. D. (2003) Effects of Work on Hitting and Hurting. *Violence against Women* 9(10): 1213-1230
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press
- Cook K, McKenzie H & Natalier K (2015) Mothers' experiences of child support: qualitative research and opportunities for policy insight. *Journal of Family Studies* 21(1): 57-71
- Egeberg Holmgren, L. (2011). *IngenMansLand: om män som feminister, intervjuframträdanden och passerandets politik*. Uppsala: Uppsala Universitet
- Elizabeth, V (2017). Custody Stalking: A Mechanism of Coercively Controlling Mothers Following Separation. *Feminist Legal Studies* 25:185–201
- Eriksson, M. (2003) *I skuggan av Pappa. Familjerätten och hanteringen av fäders våld*. Stehag: Förlags AB Gondolin
- Eriksson M. (2011) Contact, Shared Parenting, And Violence: Children As Witnesses Of Domestic Violence In Sweden. *International Journal of Law, Policy and the Family*: 1–19
- Eriksson M & Näsman E (2011) När barn som upplevt våld möter socialtjänsten: om barns perspektiv, delaktighet och giltiggörande. 1. uppl. Stockholm: Gothia
- Estrada, F. & Nilsson, A. (2004) Exposure to Threatening and Violent Behaviour Among Single Mothers. The Significance of Lifestyle, Neighbourhood and Welfare Situation. *British Journal of Criminology* 44(2): 168-187
- Försäkringskassan (2017) *Stöd till handläggare inom underhållsstöd för att identifiera och bemöta våldsutsatta. Metodstöd*

Graneheim U. & Lundman B. (2004) Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today* 24(2): 105 - 112

Hester, M. (2011) The Three Planet Model: Towards an Understanding of Contradictions in Approaches to Women and Children's Safety in Contexts of Domestic Violence. *British Journal of Social Work* 41(5): 837-853

Inspektionen för socialförsäkring/ISF (2019) Rapport 2019:7: Från underhållsstöd till underhållsbidrag? En granskning av 2016 års reform inom underhållsstödet. Inspektionen för socialförsäkring: Stockholm

Johansson, R. (2007). Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete. 3. uppl. Lund: Arkiv

Laakso, J & Drevdahl, D (2006) Women, Abuse, and the Welfare Bureaucracy. *Affilia: Journal of Women and Social Work* 21 (1): 84-96

Lindvert, J. (2002). A world apart. Swedish and Australian gender equality policy. *NORA, Nordic Journal of Women's Studies*, 10(2):99-107.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation

Lundgren E, Heimer G., Westerstand J. och Kallikoski, A-M. (2001) *Slagen Dam. Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige – en omfångsundersökning*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Meier, J. (1997) Domestic violence, character and social change in the welfare reform debate. *Law & Policy* 19(2): 205-263

Miller S. & Smolter N. (2011) "Paper Abuse": When All Else Fails, Batterers Use Procedural Stalking. *Violence Against Women* 17(5):637-650

Natalier, K. (2018) State Facilitated Economic Abuse: A Structural Analysis of Men Deliberately Withholding Child Support. *Feminist Legal Studies* 26:121–140

Näsman, E. & Fernqvist, S. (2015) Ekonomiskt våld. I Eriksson m.fl. (red) *Barns röster om våld*. Malmö: Gleerups 2.a uppl. s. 96-108

Pence, E. och Paymar, M. (1993) Education groups for men who batter: The Duluth model. New York: Springer.

Ponnert, L & Svensson, K (2019). *Socionomen i myndigheten: göra gott, göra rätt och göra nytta*. Första upplagan Malmö: Gleerups

Postmus JL., Plummer S., McMahon S. & Zurlo K. (2012) Financial Literacy: Building Economic Empowerment with Survivors of Violence. *Journal of Family and Economic Issues* (34) : 275–284



Proposition 2014/15:145. Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet

Rennstam J & Wästerfors D (2015) Att analysera kvalitativt material. I Ahrne & Svensson (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Stockholm: Liber s. 220-234

Ridge, T (2002). Childhood poverty and social exclusion. From a child's perspective. Bristol: The Policy Press B.

Sanders, C.K. (2015) Economic Abuse in the Lives of Women Abused by an Intimate Partner: A Qualitative Study. *Violence Against Women* 21(1): 3–29

Salonen, T. (2018). *Barnfattigdom i Sverige: rapport 2018*. Stockholm: Rädda Barnen

Schiratzki, J. (1997). *Vårdnad och vårdnadstvister*. Stockholm: Stockholms Universitet

SFS 1949: 381 7 kap *Föräldrabalken*

SFS 2010:110 *Socialförsäkringsbalken*

Socialstyrelsen (2016) *Våld: handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*. Stockholm: Socialstyrelsen

Statistiska centralbyrån (2018) *Att mäta föräldraseparationer: Kvalitet på registerbaserad statistik*. Bakgrundsmaterial om demografi, barn och familj 2018:1

Walby, S. (2002): Reducing gendered violence: Defining, measuring and interpreting inter-personal violence and responses to it. I Eriksson & Nilsen (red.) *Kön och våld i Norden*. Köpenhamn: Tema Nord s. 15-29

# Bilaga 1. Informationsbrev till boföräldrar



## Förfrågan om att delta i forskningsstudie rörande ändrade regler kring underhållsstöd

Hej förälder!

Under 2016 gjordes ett antal ändringar i Socialförsäkringsbalken, som bland annat reglerar underhåll till barn vars föräldrar inte lever ihop. En av förändringarna innebär att underhållsstödet, som betalas ut från Försäkringskassan till boendeföräldern, i högre utsträckning ska omvandlas till underhållsbidrag där föräldrarna själva sköter betalningen av underhåll mellan varandra. Denna ändring är tänkt att förbättra barnens ekonomiska situation då ersättningsbeloppet i många fall förväntas öka, men det finns också antaganden om att det utökade samarbete mellan separerade föräldrar som lagändringen förutsätter kan orsaka problem – kanske i synnerhet i de fall där det förekommit våld, hot och/eller ekonomiskt förtryck (där den ena parten på olika sätt begränsar den andres tillgång till ekonomiska resurser) mellan föräldrarna.

I en nystartad studie vid Uppsala Universitet ska detta undersökas genom att synliggöra boendeföräldrars erfarenheter och på sikt utveckla Försäkringskassans rutiner för att i större utsträckning ta hänsyn till dessa familjers situation och behov. Detta ska bland annat göras genom intervjuer med boendeföräldrar som har erfarenheter av våld, hot och/eller ekonomiskt förtryck från barnets andra förälder, och som har kontaktats av Försäkringskassan med anledning av de ändrade bestämmelserna för underhållsstöd. Därför vänder jag mig till dig eftersom jag gärna vill ta del av dina erfarenheter och reflektioner kring detta. Jag är också intresserad av hur du ser på kontakten med Försäkringskassan och andra myndigheter i ekonomiska frågor.

Intervjudeltagandet är frivilligt och du kan när som helst avbryta din medverkan. Dina svar kommer att behandlas så att inte obehöriga kan ta del av dem. Uppgifter som skulle kunna leda till identifiering av dig tas bort eller byts ut när resultaten av studien ska presenteras. Forskningshuvudman och ansvarig för dina personuppgifter enligt personuppgiftslagen PUL (1998:204) är Uppsala Universitet, och enligt PUL har du också rätt att

gratis en gång per år ta del om alla uppgifter om dig som finns i forskningsprojektet. Du kan också vid behov få fel rättade. Kontaktperson och projektledare för studien är Stina Fernqvist, se nedan för kontaktuppgifter.

Bästa hälsningar,

Stina Fernqvist, forskare i sociologi  
Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF)  
Uppsala Universitet  
Box 514 751 20 UPPSALA  
Tfn: 018-471 65 42  
E-mail: [stina.fernqvist@ibf.uu.se](mailto:stina.fernqvist@ibf.uu.se)

## Bilaga 2. Informationsbrev till handläggare



### Förfrågan om att delta i forskningsstudie rörande ändrade regler kring underhållsstöd

Hej!

Under 2016 gjordes ett antal ändringar i Socialförsäkringsbalken, som bland annat reglerar underhåll till barn vars föräldrar inte lever ihop. En av förändringarna innebär att underhållsstödet, som betalas ut från Försäkringskassan till boendeföräldern, i högre utsträckning ska omvandlas till underhållsbidrag där föräldrarna själva sköter betalningen av underhåll mellan varandra. Denna ändring är tänkt att förbättra barnens ekonomiska situation då ersättningsbeloppet i många fall förväntas öka, men det finns också antaganden om att det utökade samarbete mellan separerade föräldrar som lagändringen förutsätter kan orsaka problem i de fall där det förekommit våld, hot och/eller ekonomiskt förtryck (där den ena parten på olika sätt begränsar den andres tillgång till ekonomiska resurser) mellan föräldrarna.

I en nystartad studie vid Uppsala Universitet ska detta undersökas genom att synliggöra boendeföräldrars och handläggares erfarenheter och på sikt utveckla Försäkringskassans rutiner för att i större utsträckning ta hänsyn till dessa familjers situation och behov. Därför vänder jag mig till dig eftersom jag gärna vill ta del av dina erfarenheter och reflektioner kring detta: hur du ser på lagändringen och dess möjliga följder för föräldrar men också om lagändringen aktualiserat behovet av ändrade rutiner, utökad samverkan med andra aktörer eller andra förändringar.

Intervjudeltagandet är frivilligt och du kan när som helst avbryta din medverkan. Dina svar kommer att behandlas så att inte obehöriga kan ta del av dem. Uppgifter som skulle kunna leda till identifiering av dig tas bort eller byts ut när resultaten av studien ska presenteras. Forskningshuvudman och ansvarig för dina personuppgifter enligt personuppgiftslagen PUL (1998:204) är Uppsala Universitet, och enligt PUL har du också rätt att gratis en gång per år ta del om alla uppgifter om dig som finns i forskningsprojektet. Du kan också vid behov få fel rättade. Kontaktperson och projektledare för studien är Stina Fernqvist, se nedan för kontaktuppgifter.

Bästa hälsningar,

Stina Fernqvist, forskare i sociologi  
Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF)  
Uppsala Universitet  
Box 514 751 20 UPPSALA  
Tfn: 018-471 65 42  
E-mail: [stina.fernqvist@ibf.uu.se](mailto:stina.fernqvist@ibf.uu.se)

## Bilaga 3. Intervjuguide: förälder

*Intro, översiktlig genomgång av vad intervjun kommer handla om, samtycke om intervju och inspelning*

- Berätta om din familjesituation!
- Din sysselsättning?
- Hur gamla är barnen?
- Hur ser du på din ekonomiska situation idag?
- Har du möjlighet att spara pengar?
  - Till vad?
  - Sparande till barn?
- Har det under de senaste året/åren skett några större förändringar i familjens ekonomi?
  - Om ja, hur har det påverkat barnens tillvaro?
- Hur är den ekonomiska situationen hos den andra föräldern?
  - Hur insatt är barnet/n i det/har hen någon åsikt?
- Hur länge varade relationen med barnets andra förälder?
  - Levde ni ihop? (tillsammans med barn?)
  - Sedan hur länge är du och hen separerade?

*Om ni levde ihop:*

- Hur var din ekonomi då (inkomster, sysselsättning, skulder, sparande, bostadstyp, övriga tillgångar)?

*Om ni levde ihop:*

- Vem skötte ekonomin hos er/hur såg ansvarsfördelningen ut (inkomster, betala räkningar, göra dagliga inköp, större inköp, semesterplanering)? Hur delaktig var du? Har hen kontrollerat vad du använt pengar till?
  - Hur fördelades det ekonomiska ansvaret: vem betalade för vad?
  - Hur fungerar det nu?

- Var du ekonomiskt beroende av expartneren eller hen av dig? [svar]
  - Var er materiella standard jämlik eller ojämlik, hur (kläder, fritidsaktiviteter, nöjen mm)?
- Hur har din och barnens levnadstandard och ekonomi påverkats av separationen?
  - Om växelvis boende: Barnet/ns perspektiv på jämlik/ojämlik standard hos respektive förälder?
- Hur ser er kontakt ut nu?
  - Samarbete kring ekonomi/annat?
  - Vårdnad/umgänge?
  - Skulle du önska en förändring?
  - Barnets åsikt?
- Bestämde ni själva om underhåll, ev. bodelning och andra ekonomiska frågor i samband med separation, eller fick ni hjälp (samarbetssamtal, annan rådgivning, medling)?
  - Hur har det fungerat efter separationen?
- Har tvister (ej nödv rättslig) kring vårdnad, boende eller umgänge drabbat dig ekonomiskt – hur?
  - (Har expartneren (som du uppfattat det) medvetet försökt förhåla/sabotera sådana tvister?)
- Vad (om något) betalar expartneren för efter separationen, utöver underhållet?
- Har den ekonomiska situationen i samband med separationen påverkat ditt och barnets boendesituation?
  - Har ni tvingats flytta (eller önskat annat boende men varit förhindrad av ekonomin)?
  - Har du varit sen med att betala hyran? (om ja – vad hände?)
  - Har ni befunnit er i vräkningsrisk (kontakt med KFM/soc)?
  - Annat?
- Har du talat direkt med Försäkringskassan med frågor eller synpunkter rörande underhåll?
  - Hur har du upplevt detta?
  - Hur insatt har barnet/n varit i detta?

- Har du blivit ombedd av FK att kontakta expartnern med anledning av förändring från underhållsstöd till underhållsbidrag? (om ja, berätta)
  - Har expartnern (som du uppfattat det) medvetet försökt förhålla/sabotera underhållsprocessen?
  - Vilket stöd skulle du önska i detta sammanhang?
- Har du haft kontakt med socialtjänsten på grund av ekonomin? [funderat på det? Reflektioner?]
  - Om ja, beskriv mer..?
  - Hur har du och barnen upplevt detta?
  - Hur insatta har barnet/n varit i detta?
  - Har barnet/n någon gång varit med vid en sådan kontakt (besök på kontoret, hembesök)

*[övergång]*

- Hur har expartnerens våldsamma/kontrollerande/hotande sätt tagit sig uttryck gentemot dig (ge ex)?
  - Före resp efter separation?
  - Har hen varit våldsam/kontrollerande/hotande mot barnet/en? Hur?
- Har hen varit kontrollerande i relation till ekonomiska frågor (t.ex. tvingat dig att ta lån, använt dina eller era gemensamma pengar för egen dyr konsumtion eller missbruk, hindrat dig att jobba etc etc)? Beskriv hur.
- Är du eller barnet/barnen rädd för ex-partnern?
- Har du varit i kontakt myndigheter med anledning av våld? (polis, rättsväsende, soc etc)
  - Sjukvård?
  - Frivilligorganisationer inkl. kvinnojour?
  - Annat?
- Hur ser du på framtiden?
  - Vad hoppas du på för egen del?
  - För barnens del?
- Är det något mer du vill tillägga?

TACK!



## Bilaga 4. Intervjuguide: Handläggare

### *Intro, samtycke om intervju och inspelning*

- Beskriv ditt jobb
  - Hur länge har du arbetat på Försäkringskassan?
  - Hur länge har du arbetat med underhållsstöd?
  - Har du någon vidareutbildning med inriktning mot barn/familj (om nej – skulle det vara önskvärt?)
- Beskriv handlägningsprocessen
  - Interaktionen med föräldrarna
  - Sekretesshänsyn vid utlämnande av t.ex. kontaktuppgifter?
  - Föräldrar m särskilda behov och/eller språksvårigheter: hur säkerställs att information om t.ex. samtycke tagits emot?
- Beskriv de skillnader lagändringen medfört i denna process
  - Fordelar/nackdelar för dig/FK?
  - ” ” för föräldrar (tänker du dig?)
  - ” ” för barn
- Vilka hinder för samarbete mellan separerade föräldrar kan finnas?
- Hur säkras ett barnperspektiv i hanteringen av underhållsstöd (före/efter lagändr.)
  - Tillämpas särskilda strategier för att beakta ett barnperspektiv?
- Är du bekant med barnkonsekvensanalys?
  - Gör ni barnkonsekvensanalyser vid underhållshandläggning? (borde man göra det? Varför/inte/?)
- Har du arbetat med något ärende där du förstått eller misstänkt att det förekommit våld eller hot?
  - Om ja, (hur) påverkade det processen?

- Förekommer det att boendeföräldrar i samtal med dig tar upp ekonomiska problem?
  - Om ja: vad för slags problem? (kostnader för mat, hyra, kläder, hygien, barnens aktiviteter etc)
  - Hur kan det framföras?
  - Hur brukar du bemöta det?
  - Var hänvisas de?
- Är du bekant med att det kan förekomma ekonomiskt förtryck i familjer (t.ex. förhålla, hot utifrån ekonomi, undanhålla ekonomiska medel, obstruera processen etc)? Har du stött på tecken på det i något ärende?
  - Att störa processen i syfte att skada expartnern, kan du se att det skulle kunna ske utifrån era regelverk rörande underhåll? På annat sätt?
  - Hur hanteras eventuell förekomst av ekonomiskt förtryck i samband med underhållsstöd?
- Hur ser er samverkan med andra myndigheter ut idag i dessa ärenden?
  - Före/efter 2016?
- Vilken samverkan med andra myndigheter förekommer i ditt arbete?
  - Anser du att det behövs utökad samverkan med andra aktörer (t.ex. soc för samarbetssamtal) i arbetet med dessa ärenden, eller för kunskapsutveckling, efter lagändringen?
  - Om ja: vilka? (om nej: varför inte?)
- Behövs metodutveckling och/el förändring av handlägningsrutiner internt?
  - Efter lagändringen generellt
  - (med anledning av att samarbetskravet kan vara problematiskt)
- Särskilda skäl som motiverar fortsatt underhållsstöd, t.ex.:
  - Föräldrar som betalar in men försent? Våldsutsatthet utan dom? Psykiskt våld? Tidigare ekonomisk maktutövning? Annat?
  - Hur får du kännedom om att det föreligger särskilda skäl som argument för fortsatt underhållsstöd? (*Föräldrarnas uppgifter? Initiera en egen utredning<sup>8</sup>? Begära in dokumentation som stöd t.ex. journaler, sakkunnigutlåtanden, andra myndighetsbeslut, domar etc*)
  - Om det förts fram i tingsrättsförhandling eller -dom att underhållsstöd är att föredra pga konflikter (*inkl. våld, hot etc*)?
  - Hur görs bedömning av särskilda skäl? (Sker samråd, inhämtning av sakkunnigbedömning eller motsvarande underlag? Upplever du att du

---

<sup>8</sup> Möjligt enl Vägledning 2001:9 s. 45

har tillräcklig kompetens för att göra denna bedömning? Om nej – vad efterfrågar du?)

- Hur tänker du om könsbaserat våld i nära relationer – orsaker, åtgärder?
  - Kan ekonomisk maktutövning betraktas som ett uttryck för våld?
  - Ökad våldsutsatthet i samband med separation; ert perspektiv? (förhållande till hantering av underhållsstöd; utökat krav på samarbete? etc.)
- Försäkringskassan hänvisar föräldrar som inte kan komma överens om underhållsbidrag till kommunens samarbetsamtal – vad tänker du om det?  
(mot bakgrund t.ex. av att:
  - Samarbetsamtal/medling anses utifrån aktuell forskning verkningslöst och ofta olämpligt när våld och hot förekommit; anmodas även dessa föräldrar av er att söka sig dit?
  - Troligt att många föräldrar redan genomgått samarbetsamtal i samband med vårdnadsförhandlingen; varför ska de göra det igen? Vilka resultat förväntar man sig?)
- Bedömning av betalningsvillighet:
  - Det finns farhågor att betalningsskyldiga föräldrar fäster en större respekt vid att sköta betalningar till en myndighet än till boendeföräldern (vilket medför att regelbundna betalningar till er inte nödvändigtvis indikerar att vederbörande sköter betalningarna utan er inblandning), hur resonerar ni där?
  - Om konflikt eller frånvarande förälder (*vilket måste antas vara majoriteten i den aktuella målgruppen - varför annars underhållsstöd?*), hur förmedlas t.ex. boendeföräldrarnas bankkontonummer och ev andra relevanta uppgifter till den betalande föräldern? Särskilda sekretesshänsyn?
- Är det något mer du vill tillägga?

TACK!