

## Till statsrådet Ingela Thalén

Genom beslut den 24 februari 2000 bemyndigade regeringen statsrådet Ingela Thalén att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en analys av de samlade effekterna av de allmänna barnbidragen, underhållsstödet och bostadsbidraget till barnfamiljerna. Utredningen skall enligt direktiven pröva om familjestödet kan göras mer generellt, dvs. med minskade marginal-effekter, men med bevarad eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet.

Med stöd av bemyndigandet utsågs samma dag undertecknad till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 27 april 2000 enhetschefen Jan Almqvist, Riksförsäkringsverket, chefsekonom Karin Mossler, Socialstyrelsen, numera kanslirådet Kristina Olofsson, Socialdepartementet, (tidigare Finansdepartementet), kanslirådet Margareta Orrell, Socialdepartementet, enhetschefen Ann-Mari Rydell, Konsumentverket och departementssekreteraren Karin Stillerud, Socialdepartementet samt den 26 maj 2000 förre statssekreteraren i Socialdepartementet Hans Svensson.

Som sekreterare förordnades den 10 april 2000 departementsrådet Maj-Britt Grufberg, den 26 april 2000 departementssekreteraren Thomas Pettersson samt den 22 maj 2000 pol.mag. Jan Boström.

Utredningen har antagit namnet Familjeutredningen.

Familjeutredningen överlämnade den 31 maj 2000 delrapporten, Stöd till barn med särlevande föräldrar samt den 30 juni 2000 en skrivelse med uppföljning av nämnda delrapport.

Familjeutredningen överlämnar betänkandet Ur fattigdomsfällan. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 28 februari 2001

Gabriel Romanus

/Maj-Britt Grufberg  
Jan Boström  
Thomas Pettersson

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>29</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	29
1.2 Utredningens arbete .....	30
<b>2 Barnen och deras familjer .....</b>	<b>33</b>
2.1 Familjetyper.....	33
2.2 Antal barn .....	34
2.3 Regionala skillnader .....	35
2.4 Utbildning .....	36
2.5 Föräldrarnas förvärvsarbete.....	37
2.6 De ekonomiskt svagaste barnhushållen.....	39
2.7 Nativiteten.....	42
2.8 Barnfamiljernas boende .....	42
<b>3 Det ekonomiska stödet till barnfamiljerna .....</b>	<b>43</b>
3.1 Dagens ekonomiska familjestöd .....	44
<b>4 Barnfamiljernas inkomster .....</b>	<b>47</b>
<b>5 Barnfamiljernas kostnader .....</b>	<b>57</b>
5.1 Vad skall ingå i begreppet "skäliga levnadskostnader"? .....	57

5.2	Föräldrabalken .....	59
5.3	Barnkostnader enligt de olika normerna.....	60
5.4	Utredningens beräkningar .....	60
5.4.1	Förutsättningar för beräkningarna.....	61
5.4.2	Den ekonomiska situationen i några typhushåll.....	63
<b>6</b>	<b>Särlevande föräldrar och deras barn.....</b>	<b>69</b>
6.1	Barns familjeförhållanden .....	69
6.2	Hur många föräldrar lever skilda från barnets andra förälder? .....	70
6.3	Barn och föräldrar i och utanför underhållsstödssystemet .....	72
6.4	Något om föräldrarnas inkomstförhållanden.....	73
6.5	Vad har olika typhushåll kvar till övrig konsumtion efter det att nödvändiga utgifter har betalats?.....	77
<b>7</b>	<b>Några internationella jämförelser .....</b>	<b>81</b>
7.1	Barnens levnadsstandard .....	81
7.2	Nativiteten i de nordiska länderna .....	83
7.3	De ekonomiska familjestöden i Norden.....	84
7.3.1	Barnbidrag .....	91
7.3.2	Ersättning i samband med födsel och föräldraledighet .....	93
7.3.3	Stöd till barn till särlevande föräldrar .....	94
7.3.4	Stöd till ensamstående med barn.....	95
7.3.5	Bostadsbidrag .....	99
7.3.6	Studiestöd .....	100
7.3.7	Barnomsorg .....	101
<b>8</b>	<b>Familjestöd, arbetsutbud och priser .....</b>	<b>103</b>
8.1	Arbetsutbud.....	104
8.2	Bostadsbidrag och prisbildning .....	108

<b>9</b>	<b>Utgångspunkter för utredningens analyser och förslag..</b>	<b>111</b>
9.1	Målen för det ekonomiska familjestödet.....	111
9.2	Krav på ett effektivt ekonomiskt familjestöd .....	112
9.3	Stödformerna och deras roll.....	112
<b>10</b>	<b>Det allmänna barnbidraget med flerbarnstillägg .....</b>	<b>115</b>
10.1	Regler för barnbidrag.....	117
10.2	Barnbidragets utveckling.....	119
10.3	Bidragsmottagare och bidragsbelopp.....	119
10.4	Andel av barns kostnader som täcks av de allmänna barnbidragen.....	121
10.5	Flerbarnstilläggets betydelse .....	122
10.6	Mål och måluppfyllelse .....	124
10.7	Utredningens slutsatser .....	126
<b>11</b>	<b>Bostadsbidrag till barnfamiljer .....</b>	<b>129</b>
11.1	Regler för bostadsbidrag.....	130
11.2	Målen för bostadsbidragen .....	131
11.2.1	Bostadsbidragen införs .....	132
11.2.2	Efterkrigstiden – nya mål för bostadsbidragen tillkommer .....	133
11.3	Bostadsbidragets omfattning och utveckling.....	137
11.3.1	Utgifterna för bostadsbidraget .....	137
11.3.2	Hushåll med bostadsbidrag.....	139
11.4	Utvärdering .....	151
11.4.1	Den bostadspolitiska dimensionen.....	151
11.4.2	Marginaleffekter.....	160
11.5	Utredningens slutsatser .....	161

<b>12</b>	<b>Underhållstöd till barn med särlevande föräldrar .....</b>	<b>163</b>
12.1	Tidigare stödformer till särlevande föräldrars barn .....	164
12.2	Översiktlig beskrivning av reglerna för underhållsstödet ..	165
12.3	Barn och föräldrar i underhållsstödssystemet .....	168
12.3.1	Barn .....	168
12.3.2	Föräldrar .....	169
12.4	Bidragsskyldiga föräldrar med skulder för underhållstöd.....	170
12.5	Utvärdering av underhållsstödet - hur var det tänkt och vad blev resultatet? .....	175
12.5.1	Omläggningen av stödet till barn med särlevande föräldrar .....	175
	Utgångspunkter för det reformerade stödet .....	175
	Riksförsäkringsverkets utvärdering .....	176
	Förändringar har redan vidtagits inom systemet .....	177
12.5.2	Utvärdering av underhållsstödet .....	179
	Hur har syftet med reformen uppnåtts?.....	179
	Hur uppfyller underhållsstödet utredningens krav? .....	185
	Återbetalningsgrundande inkomst – bör inkomstprövningen av bostadsbidraget vara en förebild? .....	188
	Analys av återbetalningsreglernas effekt vid olika inkomstlägen .....	190
12.6	Utredningens slutsatser om underhållsstödet .....	196
<b>13</b>	<b>Föräldraförsäkringen .....</b>	<b>199</b>
13.1	Kort om föräldraförsäkringen .....	200
13.2	Försäkringen byggs ut.....	201
13.3	Föräldrapenning enligt garantinivån .....	201
13.4	Utredningens slutsats.....	202

<b>14</b>	<b>Sambandet mellan socialbidrag och ekonomiska familjestöd .....</b>	<b>205</b>
14.1	Frågan .....	205
14.2	Syftet med socialbidraget.....	206
14.3	Socialbidragets konstruktion och dess innebörd .....	206
14.4	Socialbidragets roll bör inte ändras .....	208
<b>15</b>	<b>Föräldrar som studerar .....</b>	<b>211</b>
15.1	Studeraende föräldrar och studiestödssystemet .....	212
15.2	Studeraende föräldrar och bostadsbidrag.....	215
15.3	Studeraende föräldrar och föräldraförsäkringen.....	216
15.4	Föräldrar under 20 .....	216
15.5	Studeraende föräldrar och socialbidrag .....	216
15.6	Stöd inom arbetsmarknadspolitiken för vissa studier .....	219
15.7	Några typhushåll .....	220
15.8	Övergång från socialbidrag till studier .....	221
15.9	Utredningens slutsatser .....	224
<b>16</b>	<b>Samlade effekter av skatter och bidrag .....</b>	<b>225</b>
16.1	Hur reglerna för skatter och bidrag samverkar vid olika inkomster – en beskrivning av systemen.....	225
16.2	Statistisk analys av de samlade effekterna av skatter och bidrag för barnfamiljerna .....	238
16.3	Utredningens slutsatser .....	240
<b>17</b>	<b>Mindre inkomstprövning inom det ekonomiska familjestödet.....</b>	<b>241</b>
17.1	Utformning av framtida modell för det ekonomiska familjestödet .....	242

17.1.1	En framtida modell .....	242
17.1.2	Fyra alternativa konstruktioner .....	244
17.1.3	Nuvarande omfattning av de ekonomiska familjestöden .....	245
17.2	Alternativens konsekvenser .....	246
17.2.1	Marginaleffekter .....	246
17.2.2	Effekter på arbetsutbudet .....	251
17.2.3	Kostnader för de fyra alternativen .....	255
17.2.4	Inkomstfördelningseffekter .....	257
17.2.5	Effekter i olika typfamiljer .....	260
17.2.6	Effekter på socialbidragstagandet .....	263
<b>18</b>	<b>Förslag till omläggning av det ekonomiska familjestödet .....</b>	<b>267</b>
18.1	Barnfamiljernas marginaleffekter .....	268
18.2	Överväganden .....	270
18.3	Förslag .....	273
18.4	Nya tillägg inom systemet med allmänna barnbidrag .....	274
18.4.1	Tillägg för ensamstående förälder ("ensamförsörjarhushåll") .....	275
18.4.2	Tillägg till förälder som studerar .....	276
18.4.3	EU:s regler .....	278
18.4.4	Lagreglering .....	278
18.5	Behovsprövat stöd för ensamstående föräldrar som på grund av brister i utbildning inte kan försörja sig .....	279
18.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan könen, integration, m.m. ....	282
18.7	Övergångslösningar .....	283
18.8	Andra bostadsstöd .....	286
<b>19</b>	<b>Vissa förändringar inom underhållsstödet .....</b>	<b>289</b>
19.1	De bidragsskyldigas situation .....	289
19.2	Umgängesavdrag .....	291



19.3	Kostnader för resor vid umgänge.....	292
19.4	Underhållsstödets storlek.....	294
19.5	Skuldhantering .....	295
19.6	Skall studiebidraget tas bort från den återbetalningsgrundande inkomsten? .....	296
20	Några frågor om nuvarande regler för bostadsbidrag.....	299
20.1	Inkomstprövningssystemet .....	299
20.2	Vad bör ingå i den bidragsgrundande inkomsten? .....	302
20.2.1	Bör studiebidraget ingå?.....	302
20.2.2	Tillfälliga försäkringsersättningar .....	304
20.2.3	Inkomst av näringsverksamhet .....	304
20.3	Övriga frågor .....	305
20.3.1	Samordning mellan lagen om bostadsbidrag och lagen om underhållsstöd vad gäller förmodat sammanboende.....	305
20.3.2	Bostadsbidrag till umgängesförälder som inte uppfyller kraven på utrymmesstandard.....	306
21	Familjestödet nu och i framtiden .....	307
21.1	Familjepolitiken måste grundas på en helhetssyn.....	308
21.2	Barnbidrag – ett sätt att ta hänsyn till försörjningsbördan.....	309
21.3	Familjer med mycket låga inkomster.....	312
21.4	Det framtida stödet till särlevande föräldrars barn.....	314
21.5	Omsorgen om små barn .....	316
21.6	Formen för utbetalning av familjestödet.....	319
21.7	Befolkningsutvecklingen .....	320

**Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv .....	323
Bilaga 2 Hur bor barnfamiljerna? .....	337
Bilaga 3 Beskrivning av regelsystemen för de ekonomiska familjestöden .....	345
Bilaga 4 Barnomsorgen i Norge och Finland .....	359
Bilaga 5 Familjepolitik och arbetsutbud – en översikt av svenska och ett urval av brittiska och amerikanska studier .....	363
Bilaga 6 Bostadsbidrag och prisbildning – en kunskapsöversikt .....	379
Bilaga 7 Analysmetodik .....	415
Bilaga 8 Fördelningseffekter av alternativ till minskad inkomstprövning .....	421

# Sammanfattning

## Uppdraget

Med utgångspunkt i en analys av de samlade effekterna för barnfamiljer av skatter, bidrag och avgifter koncentrerar utredningen sina förslag till de centrala ekonomiska familjestöden, barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. Utredningen skall enligt direktiven pröva om familjestödet kan göras mer generellt, dvs. med minskade marginaleffekter, men med bevarad eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet. Därför fokuseras uppmärksamheten på de inkomstprövade bostadsbidragen, som står för en stor del av marginaleffekterna för barnfamiljer. Särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen för ensamstående föräldrar och föräldrar som studerar. (Kapitel 1)

## Om barnfamiljerna

I Sverige finns närmare två miljoner barn, som lever i drygt en miljon familjer. Barn i Sverige har relativt god levnadsstandard i förhållande till hela befolkningen, jämfört med barn i andra länder. Barnfattigdomen är låg, internationellt sett. De flesta barnfamiljerna har ett eller två barn. Tre fjärdedelar av alla barn lever med båda sina föräldrar. Omkring 250 000 familjer består av en ensam förälder och barn. Av ensamföräldrarna är cirka 85 procent kvinnor.

Fädernas arbetsinkomster är betydligt högre än mödrarnas. Oavsett kön är ensamföräldrarnas inkomster lägre än de samboendes. Andelen med ingen eller mycket låg inkomst är störst bland de ensamstående mödrarna. De ekonomiska familjestöden och, som ett yttersta skyddsnät, socialbidragen kompletterar föräldrarnas inkomster. Bidragens betydelse är större ju fler barn

det finns i familjen och utgör en större del av de ensamståendes inkomster än av de samboendes.

Utredningen beskriver olika sätt att beräkna levnadskostnader. För typfamiljer med låg respektive medelgod inkomst visas hur mycket som finns kvar till övrig konsumtion, när bostad och andra nödvändiga utgifter har betalats. (Kapitel 2, 4 och 5)

### *Särlevande föräldrar och deras barn*

Utredningen redovisar ett omfattande statistiskt material om de särlevande föräldrarna och deras barn. I december 2000 fanns 472 000 barn som bodde tillsammans med endast en av sina föräldrar, föräldern kan vara ensamstående eller leva tillsammans med en ny partner. För 405 000 barn fanns uppgifter om inkomster och samboendeförhållanden för barnens båda föräldrar. Drygt hälften av dessa barn omfattades av det statliga stödet till barn med särlevande föräldrar (underhållsstödssystemet).

Totalt 278 000 boföräldrar (varav 85 % kvinnor) och 243 000 bidragsskyldiga (varav 62 % män) föräldrar ingår i analysen. Ungefär var femte levde samman med en ny partner. Detta gällde både kvinnor och män, och både boföräldrar och bidragsskyldiga. I underhållsstödssystemet fanns 58 procent av boföräldrarna och 63 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna. Föräldrar i underhållsstödssystemet har lägre inkomster än övriga särlevande föräldrar och bidragsskyldiga föräldrar har oftast högre inkomster än boföräldrar. Skillnaden i genomsnittlig taxerad inkomst mellan boföräldrar och bidragsskyldiga föräldrar i underhållsstödssystemet är mindre, cirka 10 000 kronor per år, än för föräldrar utanför systemet, där skillnaden var nära 75 000 kronor.

Utredningen har gjort jämförelser av ekonomisk standard mellan boföräldrars och bidragsskyldigas hushåll, dvs. med hänsyn till skatter, bidrag, antalet personer i hushållet och till personernas ålder. En majoritet av alla särlevande föräldrar hade en justerad disponibel inkomst mellan 50 000 och 150 000 kronor per år. Den grupp som hade den största andelen med lägre ekonomisk standard (under 50 000 kronor per år) var ensamstående bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet. Bidragsskyldiga utanför systemet hade överlägset störst andel med en justerad disponibel inkomst över 200 000 kronor. (Kapitel 6)

## Utgångspunkter för analyser och förslag

Utredningens utgångspunkt är att det ekonomiska familjestödet både skall vara en utjämning mellan barnfamiljer och personer utan barn, och en utjämning över livscykeln för alla människor. Det skall bidra till goda levnadsvillkor för alla barn, och främja jämställdhet mellan kvinnor och män genom att göra det möjligt för alla föräldrar att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Följande krav bör ställas på det ekonomiska familjestödet och de skatte- och avgiftssystem m.m. som gäller för barnfamiljerna. Stödet skall

- utgå från att föräldrarna har huvudansvaret för sina barn,
- upplevas som rättvist,
- vara enkelt och förutsägbart för den enskilde,
- ha en incitamentsstruktur som så litet som möjligt begränsar utbytet av förvärvsarbete,
- innehålla goda möjligheter för staten att styra de offentliga utgifterna,
- vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll och
- vara enkelt att tillämpa för administrerande myndigheter.

De olika stödformernas roll diskuteras liksom deras begränsningar. Familjestödet kan inte lösa de problem som förorsakas av arbetsmarknadens uppdelning i kvinnodominerade, lågavlönade yrken och manliga, ofta bättre betalda jobb. Familjestödet kan heller inte, i vart fall inte ensamt, lösa försörjningsproblem som beror på brister i utbildning. (Kapitel 9)

## Utvärdering av dagens ekonomiska familjestöd

Det ekonomiska stödet till barnfamiljer uppgår till cirka 50 miljarder kronor per år. Om man vill ha en samlad bild av det offentliga stödet till barnfamiljer bör man även ta med utgifter för barnomsorgen. Sammantaget lämnar stat och kommun i storleksordningen 80 miljarder kronor som stöd till barnfamiljerna. (Kapitel 3)

### *Barnbidraget*

Det allmänna barnbidraget, som är lika för alla barn, är ryggraden i det familjeekonomiska stödet. Drygt 1 733 000 barn under 16 år fick barnbidrag med 850 kronor i december 2000. Bidraget höjdes till 950 kronor i månaden 2001 och täcker i regel knappt 30 procent av kostnaderna för barn enligt utredningens bedömning av barns kostnader. Då ingår kostnaderna för barnomsorg beräknade enligt den s.k. maxtaxan. Studiebdraget, som utgår för den som har fyllt 16 år och går i gymnasiet, täcker drygt 20 procent. Utgifterna för barnbidrag och flerbarnstillägg uppgick till nästan 19 miljarder kronor 2000.

Det allmänna barnbidraget infördes 1948, som en ersättning för de tidigare barnavdragen vid beskattningen. Det är ett sätt att utjämna mellan barnfamiljer och andra, i stället för att ta hänsyn till försörjningsbördan vid beskattningen. Utredningen anser att barnbidraget även i framtiden bör vara det grundläggande familjeekonomiska stödet. Barnbidraget är det stöd som har den högsta legitimiteten hos allmänheten. Det uppfattas som rättvist, eftersom det är lika för alla, administrationskostnaden är låg, risken för fusk är liten. Utredningen anser att barnbidragssystemet fungerar så väl att en omläggning av det ekonomiska familjestödet bör bygga vidare på detta system.

Utredningen föreslår att barnbidraget skall utgå tills barnet fyller 18 år, i stället för som nu till 16. Utredningen föreslår vidare att barnbidraget betalas ut sista gången den månad, och inte som nu det kvartal, som barnet uppnår högsta ålder för bidraget.

Flerbarnstillägget har hög fördelningspolitisk träffsäkerhet, eftersom stora familjer lever på lägre ekonomisk standard än andra. Det är också lätt att administrera, och saknar marginaleffekter vid en inkomstökning. Flerbarnstillägget är därför fördelaktigt att använda vid en omläggning som syftar till att göra familjestödet mer generellt. (Kapitel 10)

### *Underhållstöd till barn med särlevande föräldrar*

Det tidigare bidragsförskottssystemet ersattes med ett nytt stöd, underhållstöd, år 1997. I april 2000 fanns det nästan 330 000 barn i systemet. Antalet minskar. Statens nettoutgift för 2000 beräknas till drygt 2,6 miljarder kronor. Utredningen har gjort en utvärdering av underhållstödet.

Statsmakternas mål för underhållsstödet är att systemet skall bidra till att föräldrar tar sitt ekonomiska ansvar gentemot de barn som de inte sammanlever med, samtidigt som staten garanterar dessa barn en rimlig ekonomisk standard. Utredningens samlade bedömning är att underhållsstödet uppfyller dessa mål, men att vissa brister finns, som bl.a. hänger samman med de dubbla syftena att reglera föräldrarnas inbördes relationer och att ge ett visst statligt ekonomiskt stöd.

Enligt utredningens mening uppfyller underhållsstödet, i den form det nu har, i stort sett de krav som ställdes vid den senaste reformen. Nackdelarna med att det civilrättsliga systemet styrde det offentlighetsrättsliga är borta. Myndiga barn riskerar inte, såsom i bidragsförskottssystemet, att behöva gå till domstol och stämma en av sina föräldrar för att få det statliga stödet. Syftet att i högre utsträckning ta till vara de bidragsskyldigas försörjningsförmåga och att staten skall kunna kontrollera sina utgifter har uppnåtts. Stödet uppfyller också flertalet av utredningens krav på systemet. Återbetalningen innebär dock vissa marginaleffekter för de bidragsskyldiga.

Att stödet endast tar hänsyn till den bidragsskyldiges inkomst, men inte till boföräldrarnas, kan uppfattas som orättvist. Det ligger emellertid inte i linje med utredningens uppdrag att föreslå, att underhållsstödet skall prövas även mot boföräldrarnas inkomst.

Enligt direktiven skall utredningen pröva om underlaget för återbetalning av underhållsstöd kan grundas på en mer aktuell inkomst än den senaste taxerade inkomsten. Utredningen föreslår inga ändringar i detta avseende.

Återbetalningskraven är betungande för föräldrar som betalar för många barn, vilket i sin tur kan försvåra för dessa föräldrar att hålla regelbunden kontakt med sina barn. Skuldsättningen är omfattande. Nästan en tredjedel av de bidragsskyldiga hade i september 2000 underhållsskulder hos kronofogdemyndigheten. Drygt 80 procent hade även andra skulder, varav hälften hade andra skulder hos kronofogden redan när den första underhållsskulden lämnades över. Ökningen av antalet bidragsskyldiga hos kronofogden var störst åren efter det att stödet trädde i kraft, men har därefter mattats avsevärt.

Utredningen anser att de samarbetssamtal som kommunerna erbjuder föräldrarna även bör omfatta ekonomiska frågor. (Kapitel 12)

*Bostadsbidraget till barnfamiljerna*

Bostadsbidraget syftar dels till att göra det möjligt för barnfamiljerna att efterfråga goda och rymliga bostäder, dels till att vara ett särskilt stöd till barnfamiljer med låga inkomster. Barnfamiljerna kan få både ett bidrag för bostadskostnaden och ett särskilt bidrag för hemmavarande barn. Cirka 30 procent av barnfamiljerna fick 1999 bostadsbidrag någon gång under året. Bostadsbidragen till barnfamiljer betalas framför allt ut till ensamföräldrar boende i hyreslägenhet. Bostadsbidraget har även betydelse för sammanboende med flera barn och relativt låga inkomster. Utgifterna för stödet har sjunkit under de senaste åren och uppgick år 2000 till drygt 4 miljarder kronor.

Bostadsbidragen i deras nuvarande form har vuxit fram genom en fortlöpande serie av beslut. Målet för det stöd som i dag kallas bostadsbidrag har rört sig mellan två utvecklingslinjer: bostadsstöd och allmänt konsumtionsstöd. Dagens bostadssituation skiljer sig markant från läget då bostadsbidragen infördes under 1930-talet. Standarden i stora delar av bostadsbeståndet var på den tiden mycket låg. Det fanns därför anledning till att omfördela resurserna så att barnfamiljerna stimulerades att förbättra sin bostadsstandard och minska trångboddheten. En genomgång av barnfamiljernas bostadssituation visar enligt utredningens mening, att den särskilda styrningen av stödet till bostadskonsumtion inte längre är lika angelägen. Barnfamiljernas bostadsstandard är god, trångboddheten är inte längre något stort problem, de flesta familjer har möjlighet att ge varje barn ett eget rum, i vart fall när det gäller de större barnen.

På utredningens uppdrag har professor Bengt Turner och forskningsassistent Cecilia Enström redovisat kunskapsläget när det gäller bostadsbidragets eventuella inverkan på prisbildningen på bostadsmarknaden. Forskarrapporten ger inte underlag för att hävda att bostadsbidragen har lett till någon påtaglig höjning av boendekostnaderna. De effekter bostadsbidragen har på bostadsmarknaden är svåra att exakt bedöma, kunskapsläget behöver förbättras.

Utredningen menar att bostadsbidraget i huvudsak bör ses som ett allmänt konsumtionsstöd för barnfamiljer. Man bör försöka att undvika konsumtionsstyrande inslag och istället överlåta till barnfamiljerna att själva bestämma, vilka prioriteringar de vill göra inom ramen för sitt konsumtionsutrymme.



Bostadsbidragen står för en stor del av marginaleffekterna för familjer med låga eller medelhöga inkomster. Utredningen anser därför att man bör pröva om det helt eller delvis kan ersättas med ett stöd som inte är inkomstprövat. En sådan omläggning måste beakta behoven hos de familjer som idag har höga bostadsbidrag och låg inkomst, dvs. ensamföräldrar och familjer med många barn. (Kapitel 8 och 11, bilaga 2 och 6)

### *Föräldraförsäkringen*

Föräldraförsäkringens uppgift är att underlätta för båda föräldrarna att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Större delen av stödet är knutet till den sjukpenninggrundande inkomsten, vilket ökar sannolikheten för att båda föräldrarna, dvs. även pappan, som i regel har högre inkomst än mamman, tar del i barnens vård. Statens utgifter för försäkringen uppgår till nästan 17 miljarder kronor per år. Utredningen gör inte några närmare analyser av försäkringen, bl.a. med hänsyn till det reformarbete som har pågått i annan ordning.

Utredningen att garantinivån bör höjas för de 360 dagar som idag ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen. Garantinivån har urholkats, så att den idag endast motsvarar drygt hälften av värdet då föräldraförsäkringen infördes 1974. En höjning innebär framför allt en förbättring för föräldrar med svag ställning på arbetsmarknaden och studerande föräldrar. (Kapitel 13)

### **Sambandet mellan socialbidrag och ekonomiska familjestöd**

Syftet med socialbidraget är att vara ett yttersta skyddsnät, som garanterar alla familjer en skälig levnadsnivå, om familjen inte kan försörja sig på annat sätt. Det ligger i sakens natur, att behovet av socialbidrag prövas individuellt, och att bidraget sänks om familjens övriga inkomster ökar, vare sig detta sker genom höjd lön eller höjt stöd från något håll, t.ex. genom höjda barnbidrag. Höjningen av barnbidraget leder då till att färre familjer blir beroende av socialbidrag.

Utredningen anser inte att socialbidragets roll bör ändras. Det bör fortfarande vara ett stöd som garanterar konsumtion av en viss nivå, dvs. skälig levnadsstandard, inte en garanti för en viss in-

komst. Det hindrar inte att regeringen, t.ex. i samband med en höjning av det familjepolitiska stödet, kan besluta att höja ambitionen för vad som skall anses vara skälig levnadsnivå, så att även familjer med socialbidrag får del av den standardhöjning som ökade resurser till familjepolitiken är avsedd att möjliggöra. (Kapitel 14)

### Föräldrar som studerar

Utredningen har särskilt analyserat situationen för studerande med barn. År 1998 hade närmare 15 procent (knappt 54 000) av studiemedelsmottagarna och ungefär 57 procent (cirka 95 000) av dem som uppbar särskilda vuxenstudiestöd (inklusive utbildningsbidrag) barn. Kvinnliga studerande dominerade båda grupperna. Nästan alla studerande som var ensamstående med barn hade bostadsbidrag. Det ekonomiska utbytet av att gå över från att leva på socialbidrag till att studera är begränsat, i vart fall på kort sikt och i synnerhet om man tänker på att studiemedel till stor del är lån som skall betalas tillbaka. Det nya studiestödssystem, som träder i kraft den 1 juli 2001, utgår, liksom det gamla, från att studiestödet inte skall ta hänsyn till den studerandes försörjningsbörda.

Utredningen delar uppfattningen, att det stöd som behövs till studerande därför att de har barn, bör ges inom det familjepolitiska stödssystemet. Socialbidrag bör inte utgå som ett långvarigt extra stöd till studerande föräldrar, utan liksom hittills vara ett yttersta skyddsnet som normalt reserveras för kortvariga nödlägen.

Ett familjepolitiskt stöd som har stor betydelse för många studerande föräldrar idag, utöver det allmänna barnbidraget, är bostadsbidraget. Om bostadsbidraget skall omvandlas till andra, mer generella stöd, ökar behovet av ett särskilt familjepolitiskt stöd till studerande föräldrar. (Kapitel 15)

### Samlade effekter av skatter, bidrag och avgifter

Utredningen har analyserat de samlade effekterna av skatter, bidrag och avgifter för olika typer av barnfamiljer. Framför allt belyses marginaleffekterna, dvs. hur stor del av en inkomstökning

som familjen får behålla, och hur stor del som går bort i form av ökad skatt, minskade bidrag, höjda avgifter och återbetalning av underhållsstöd m.m. Analysen visar att särskilt höga margineffekter idag drabbar – utöver familjer med socialbidrag, som i princip har 100 procents margineffekt – familjer med låga inkomster, framför allt därför att de har bostadsbidrag. Bostadsbidraget bidrar med 20 procentenheter till den samlade margineffekten, för dem som har det bidraget. Den statistiska analysen visar att bland samtliga barnfamiljer är den genomsnittliga margineffekten 48,6 procent och bland dem som har bostadsbidrag 67,7 procent. Den genomsnittliga margineffekten bland ensamstående med ett eller två barn är ungefär 58 procent, medan den för samboende med ett eller två barn är drygt 46 procent.

Docent Märten Palme har på utredningens uppdrag sammanställt en rapport om kunskapsläget när det gäller sambandet mellan margineffekterna i familjestödet och de berörda familjernas arbetsutbud. Slutsatsen är att ett inkomstprövat familjestöd, i praktiken bostadsbidraget, kan inverka på arbetsutbudet, framförallt för ensamstående mödrar.

Bostadsbidragen står således för en betydande del av margineffekterna för familjer med låga eller medelhöga inkomster. Utredningen anser därför att man bör pröva om det helt eller delvis kan ersättas med ett stöd som inte är inkomstberoende. Ett omläggning i mer generell riktning skulle öka de ekonomiskt svaga hushållens möjlighet att varaktigt förbättra sin ekonomiska situation.

Bostadsbidraget fungerar i stor utsträckning som ett stöd till ensamstående med barn. Bidraget har även betydelse för flerbarnsfamiljer. Det kan - särskilt för ekonomiskt svaga hushåll - röra sig om förhållandevis stora belopp. Därför är det nödvändigt att, i utformningen av ett familjestöd som frikopplas från bostadskostnad och inkomst, finna andra sätt att beakta behovet hos dessa grupper. Det kan också bli nödvändigt att genomföra en så stor förändring stegvis, så att de hushåll, som idag har höga bostadsbidrag får en möjlighet att anpassa sig till nya förutsättningar.

Alla nordiska länder utom Sverige har riktade stöd till ensamföräldrar inom sina generella system. Utredningen har närmare studerat de lösningar som har valts i Norge och Finland, som har

olika former av extra barnbidrag till ensamstående. (Kapitel 7, 8 och 16, bilaga 5 och 7)

## Mindre inkomstprövning av det ekonomiska familjestödet

### *Förslag till omläggning*

Det ekonomiska familjestödet bör läggas om så att det blir mer generellt i syfte att minska marginaleffekter och på så sätt motverka fattigdomsfällor. Inkomstprövningen bör minskas och konsumtionsstyrande inslag bör så långt som möjligt undvikas inom det ekonomiska familjestödet. Utredningen föreslår att bostadsbidragets anknytning till bostadskostnad och bostadsutrymme tas bort, och att det ekonomiska familjestödet utvecklas i följande riktning:

Bostadsbidraget till barnfamiljer ersätts helt eller delvis av generella, icke inkomstprövade stöd. Med delvis menas att den del av bostadsbidraget som baseras på boendekostnaden tas bort, medan den särskilda, icke bostadsanknutna men barnrelaterade delen, behålls.

Två nya tillägg till barnbidraget föreslås, ett till ensamstående med barn och ett till studerande föräldrar. Tilläggen betalas ut med ett visst belopp per barn i hushåll med ensamstående respektive studerande föräldrar. Dubbla belopp betalas ut för varje barn om båda föräldrarna studerar förutsatt att de bor ihop. Ensamförälder-tillägg och studerandetillägg kan utgå samtidigt. Utredningen lägger fram förslag till utformning av de nya tilläggen.

Vidare bör ett särskilt behovsprövat och tidsbegränsat stöd införas för ensamstående med barn som på grund av bristfällig utbildning har svag förankring på arbetsmarknaden och därför inte kan försörja sig. Eftersom detta stöd är tidsbegränsat och kopplas till krav på att mottagaren utbildar sig för att stå bättre rustad på arbetsmarknaden, kan det vara inkomstrelaterat utan de nackdelar som vanligen följer med marginaleffekter.

Garantinivån i föräldraförsäkringen föreslås höjd från 60 till 120 kronor om dagen, för de dagar som ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen. Åldersgränsen för det allmänna barnbidraget höjs från 16 till 18 år, studiebidrag till gymnasiestuderande behålls endast för dem som har fyllt 18 år. Om utrymme för ett utökad ekonomiskt familjestöd anses föreligga bör även flerbarnstillägget höjas.

En omläggning av denna omfattning behöver genomföras stegvis. Utredningen visar på tre olika typer av övergångslösningar. (Kapitel 18)

### *Analys av fyra alternativa konstruktioner*

Den omläggning som utredningen föreslår analyseras i fyra olika "paket" av åtgärder inom det ekonomiska familjestödet. Samtliga paket syftar till att minska marginaleffekterna och därigenom motverka de inläsningsmekanismer, eller fattigdomsfällor, som finns i nuvarande system. I två av de alternativa paketen avskaffas bostadsbidraget helt och i de övriga behålls den särskilda, icke bostadsknutna men barnrelaterade delen. Två alternativ är budgetneutrala och två medför ökade utgifter för den offentliga sektorn på fem miljarder kronor om året. Storleken av de två nya stöden, ensamföräldertillägg och studerandetillägg, varierar mellan alternativen. Vidare ingår i samtliga alternativ en höjning av garantinivån inom föräldraförsäkringen från 60 till 120 kronor per dag samt en höjning av åldersgränsen för det allmänna barnbidraget från 16 till 18 år. I de alternativ som medför ökade kostnader för familjestödet ingår även en höjning av flerbarnstillägget. I de budgetneutrala alternativen sänks det allmänna barnbidraget med 100 kronor i månaden (till den storlek som barnbidraget hade år 2000) som en del av finansieringen av omläggningen.

Konsekvensanalysen delas upp i:

- Effekter på den offentliga sektorns utgifter
- Påverkan på de totala marginaleffekterna
- Påverkan på arbetsutbudet
- Effekter på inkomstfördelningen
- Effekter i olika typfamiljer
- Effekter på socialbidragstagandet

För dem som i utgångsläget har bostadsbidrag, men inte socialbidrag, minskar marginaleffekterna med 20 procentenheter om bostadsbidraget helt avskaffas. Behålls ett lägre inkomstprövat bidrag kvarstår en marginaleffekt, som dock gäller färre personer. För socialbidragstagarna förblir marginaleffekten 100 procent.

De arbetsutbudseffekter som kan förutses uppkommer främst i gruppen ensamstående mödrar. De alternativ som ökar de totala

utgifterna medför en större arbetsutbudsökning än de budgetneutrala. I de alternativ där en viss inkomstprövning behålls blir utbudseffekterna mindre än om all inkomstprövning avskaffas.

Samtliga alternativ medför en viss omfördelning från samboende till ensamstående barnfamiljer. De budgetneutrala alternativen påverkar inte den totala inkomstfördelningen nämnvärt, medan de alternativ som innebär ökade statsutgifter medför en marginell minskning av inkomstskillnaderna.

Samtliga alternativ bedöms medföra en viss ökning av socialbidragstagandet. Större delen av denna ökning beror på att befintliga socialbidragstagare får ett högre bidrag medan ytterst få hushåll, som i utgångsläget inte har socialbidrag, bedöms få behov av socialbidrag till följd av de föreslagna förändringarna.

Det går inte att helt undvika att vissa hushåll med stora bostadsbidrag får en försämrad ekonomisk situation, om bostadsbidraget ersätts med icke inkomstprövade tillägg, inte ens i de alternativ som innebär en ökning av familjepolitikens resurser. De förbättrade incitamenten till arbete leder dock till att dessa hushåll får större möjlighet att själva påverka sin ekonomi genom eget arbete. Detta förutsätter givetvis att arbete finns att söka. (Kapitel 17, bilaga 8)

## Förslag till smärre ändringar

### *Underhållsstödet*

Utredningen föreslår en del mindre justeringar inom underhållsstödet. Dels föreslås att återbetalningsskyldigheten skall mildras och marginaleffekterna begränsas, framför allt för dem som betalar underhåll för många barn. Dels framförs synpunkter på möjligheten för den underhållsbetalande att få del av samhällsstödet för de dagar som barnet vistas hos den underhållsbetalande. Utredningen anser också att socialbidrag skall kunna utgå för umgängesresor, om föräldrarna bor långt ifrån varandra.

Utredningen stöder Riksförsäkringsverkets förslag om återbetalningskonto för bidragsskyldiga med stora skulder, för att begränsa de skulder som går till kronofogden. Utredningen anser inte att studiebidraget skall ingå i underlaget för beräkning av återbetalningsskyldighet. Utredningen föreslår ingen höjning av underhållsstödets storlek. (Kapitel 19)

### *Bostadsbidraget till barnfamiljer*

Utredningen föreslår vissa förändringar i bostadsbidragssystemet, som bör genomföras om bostadsbidragen behålls helt eller delvis, oavsett om detta avses gälla under en begränsad tid, som en del av en övergångslösning, eller utan tidsbegränsning.

Utredningen bedömer att inkomstprövningsystemet, som innebär att bostadsbidrag betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag och att slutligt bostadsbidrag bestäms i efterhand på grundval av taxeringen varje kalenderår, i stort sett fungerar bra. Möjligheten att få eftergift bör dock utökas något för hushåll med socialbidrag.

Vidare föreslår utredningen att studiebidraget inte skall påverka bostadsbidraget eller eventuellt framtida inkomstprövade stöd till barnfamiljer. Inte heller ideellt skadestånd bör räknas in i den bidragsgrundande inkomsten.

Vidare anser utredningen att reglerna bör vara likadana för bostadsbidrag och underhållsstöd, när det gäller bedömningen av boendeförhållandena, och föreslår därför att det i lagen om bostadsbidrag införs motsvarande krav att styrka eller visa boende- och samboförhållande som finns i lagen om underhållsstöd.

Om bostadsanknytningen i bostadsbidraget inte tas bort och bostadsbidraget för ungdomar utan barn blir kvar, anser utredningen att umgängesföräldrar, som inte uppfyller kraven på utrymmesstandard, skall kunna få bostadsbidrag som ungdom utan barn, om de uppfyller ålderskrav och övriga krav för detta. (Kapitel 20)

### **Familjestödet nu och i framtiden**

I betänkandet tecknar utredningen utvecklingslinjer för det framtida familjestödet. Utredningen understryker att familjepolitiken måste grundas på en helhetssyn som innefattar både skatter, bidrag och avgifter, och påminner om att Sverige har valt att inte ta hänsyn till försörjningsbördan i skattesystemet, varför familjestödet och skatterna måste ses som delar av en gemensam helhet. Enligt utredningens mening bör barnbidragssystemet även i framtiden utgöra ryggraden i det ekonomiska familjestödet, innefattande allmänt barnbidrag, flerbarnstillägg, ensamföräldertillägg och studerantetillägg. Barnbidraget har den största legitimiteten av alla familjestöd och det är lätt att administrera. Det bör motsvara

en växande del av normala kostnader för barn. De tillägg i barnbidragssystemet som utredningen föreslår är ett sätt att i praktiken ta hänsyn till familjer med lägre inkomster och sämre ekonomisk bärkraft, utan att skapa marginaleffekter. Barnbidraget bör inte åldersdifferentieras, trots att kostnaderna – om man bortser från kostnaderna för barnomsorg – växer med barnets ålder. Detta är också ett sätt att ta hänsyn till att yngre barn i genomsnitt har yngre föräldrar, som har lägre inkomster.

Familjer med särskilt låga inkomster har i regel problem som måste angripas med andra medel än familjepolitiska bidrag, framför allt inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. Utredningen föreslår dock ett familjepolitiskt behovsprövat stöd till ensamföräldrar, som skall medge att de under några år satsar på utbildning för att kunna få bättre fotfäste på arbetsmarknaden.

Stödet till särlevande föräldrars barn utgår idag i två inkomstprövade system. Dels är bostadsbidraget i praktiken i stor utsträckning ett ensamförälderstöd, som prövas mot boförälderns inkomst. Dels är underhållsstödet inkomstprövat mot den bidragskyldiges inkomst. Utredningen föreslår nu att bostadsbidraget ersätts med andra, icke inkomstprövade stöd, bl.a. till ensamföräldrar. I framtiden bör även underhållsstödet omvandlas, så att man skiljer på det statliga stödet och föräldrarnas inbördes förpliktelser. Föräldrarnas ansvar för barnen regleras i föräldrabalken. Statens inblandning kan bestå av att hjälpa föräldrarna att komma fram till en överenskommelse, och att ge boföräldern förskott på underhållsbidraget om den underhållsskyldige inte sköter sina betalningar, ett förskott som i sin helhet skulle betalas tillbaka.

Stödet till omsorgen om små barn bör även i framtiden ske i två former, dels genom stöd till barnomsorg utanför hemmet, dels genom föräldraförsäkringen, som syftar till att göra det möjligt för båda föräldrarna att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Föräldraförsäkringen bör helt bygga på inkomstbortfallsprincipen, och såväl den nedre gränsen, den s.k. garantinivån, som taket för ersättningen bör stegvis höjas. När en förlängning kan ske, bör man utforma denna, så att papporna stimuleras att ta ut en större del. Maxtaxan inom barnomsorgen innebär ett steg på vägen mot minskade marginaleffekter. Den utvecklingen bör fortsätta genom att en allt större del av förskoleverksamheten blir avgiftsfri liksom skolan, eller belagd med låga enhetliga avgifter.

För att klargöra att familjestödet och skatterna är delar av samma helhet, bör på sikt gemensamma informationskonton



utvecklas, där den enskilde eller familjen på ett ställe kan få överblick över sina ekonomiska relationer med det allmänna. Det understryker att familjestödet är ett sätt att ta hänsyn till försörjningsbördan, som är en viktig del av den ekonomiska bärkraften, eftersom skattesystemet inte gör det. Detta är viktigt för att bevara legitimiteten för ett omfattande familjestöd. (Kapitel 21)

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

Med utgångspunkt i en analys av de samlade effekterna för barnfamiljer av skatter, bidrag och avgifter koncentrerar utredningen sina förslag till de centrala ekonomiska familjestöden, barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. Utredningen skall enligt direktiven pröva om familjestödet kan göras mer generellt, dvs. med minskade margineffekter, men med bevarad eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet. Därför fokuseras uppmärksamheten på bostadsbidragen, som står för en stor del av margineffekterna för barnfamiljer. Särskild uppmärksamhet ägnas åt situationen för ensamstående föräldrar och föräldrar som studerar.

## 1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att analysera barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag till barnfamiljerna och förutsättningslöst pröva möjligheterna och förutsättningarna för att inom ramen för en generell välfärdspolitik förändra stödsystemen. Systemen skall på ett effektivt sätt bidra till att skapa goda ekonomiska förutsättningar för barnfamiljerna och förstärka föräldrarnas förankring på arbetsmarknaden. Utredningens direktiv lyfter särskilt fram

marginaleffekter och de fattigdomsfällor som dessa skapar, fördelningseffekter, situationen för föräldrar som har flyttat isär och ensamstående föräldrars möjligheter att studera.

Utredaren skall grunda analysen på en bred kunskapsöversyn av forskning om de beteendeanpassningar och den effekt på prisbildningen som kan bli följden av olika stödformer.

Med utgångspunkt i sina analyser skall utredaren pröva hur de familjepolitiska stöden kan moderniseras och belysa behovet av övergångstider och anpassningsåtgärder vid olika alternativa förslag till lösningar.

Regeringen har, vid regeringssammanträde den 15 juni 2000, överlämnat ärenden till Familjeutredningen. Ärendena rör främst underhållsstöd och bostadsbidrag. Några ärenden berör emellertid familjestödet i stort, barnbidraget samt den låga nataliteten. De överlämnade ärendena behandlas – beroende på vilka frågor de rör – i aktuellt avsnitt. Flera ärenden berör dock i huvudsak tillämpningsfrågor av olika slag. Ärenden som rör frågor på en relativt detaljerad nivå har utredningen på grund av den begränsade tidsramen inte haft möjlighet att fördjupa sig i. Utredningen har gjort en sammanställning av de överlämnade ärendena.

Utredningen har koncentrerat sitt arbete på de tre stora ekonomiska familjestöden, dvs. barnbidrag, bostadsbidrag till barnfamiljer och underhållsstöd, samt på hur dessa stöd samverkar med skattesystemet. Särlevande föräldrars situation uppmärksammas genomgående. Stöd för vård av barn nämns inte i direktiven och ligger därför inte i utredningens fokus. Avgifterna för barnomsorg beaktas dock i utredningens analyser. Utredningen behandlar också vissa aspekter på föräldraförsäkringen. Vidare har utredningen funnit anledning att beröra sambandet mellan försörjningsstöd (socialbidrag) och ekonomiska familjestöd och familjestödets funktion för föräldrar som studerar.

Utredningens direktiv återges i *bilaga 1*.

## 1.2 Utredningens arbete

Möten med utredningens experter har hållits ungefär en gång i månaden, elva gånger, sammanlagt.

Utredningen har genom en av sina sekreterare haft tillgång till Statistiska centralbyråns datasystem och databaser för sina beräkningar (mikrosimuleringsmodellen FASIT och Inkomstfördelningsundersökningen, HINK).

Kompletterande statistik om särlevande föräldrar och deras barn har beställts från Statistiska centralbyrån. Uppgifter ur socialbidragsregistret har beställts från Socialstyrelsen.

Utredningen har gjort studiebesök i Norge och Finland; vid Barn- och familjdepartementet och Social- och helsedepartementet

i Oslo samt vid Social- och hälsovårdsministeriet i Helsingfors. I Helsingfors deltog även en tjänsteman från Miljöministeriet, under vilket bostadspolitiska frågor sorterar. Vidare har utredningen besökt försäkringskassan i Gävleborg. Vid besöket deltog också företrädare för kronofogdemyndigheten i Gävle.

Forskare har biträtt utredningen med översikter över aktuell forskning. Professor Bengt Turner och forskningsassistent Cecilia Enström har skrivit en rapport om bostadsbidrag och prispildning och docent Märten Palme en rapport om familjepolitik och arbetsutbud – en översikt av svenska samt ett urval brittiska och amerikanska studier. Rapporterna biläggs betänkandet.

Utredningen har haft kontakt med Kommittén för välfärdbokslutet, Kommittén för allmännyttiga bostadsföretag och bostads-social utveckling (den s.k. Allbo-kommittén) och den arbetsgrupp för att analysera vilka faktorer som påverkar födelsetalen, som Socialdepartementet har inrättat. Tjänstemän vid Justitie-, Utbildnings- och Socialdepartementen samt vid Programmet för demografisk analys och jämställdhetsstatistik vid Statistiska centralbyrån har bidragit med sin sakkunskap.

Slutligen har utredaren träffat företrädare för alla riksdagspartier i början och i slutet av utredningsarbetet.

## 2 Barnen och deras familjer

I detta kapitel ges en översikt över Sveriges närmare två miljoner barn, som lever i drygt en miljon familjer. Tre fjärdedelar av alla barn lever med båda sina föräldrar. Omkring 250 000 familjer består av en ensam förälder och barn. Av ensamföräldrarna är cirka 85 procent kvinnor. Föräldrarnas utbildning och förvärvsarbete belyses också, liksom familjer med svag ekonomi. Födelsehalten har svängt kraftigt under 1990-talet. I en bilaga redovisas barnfamiljernas boende.

I detta kapitel ges en kortare redogörelse för barnen och deras familjer.

Av Sveriges befolkning 1999 på 8,9 miljoner invånare var drygt 1,9 miljoner barn under 18 år. I slutet av 1999 fanns i Sverige drygt en miljon familjer med hemmaboende barn i åldrarna 0–17 år. Om även familjer med hemmaboende barn i åldrarna 18–21 år räknas med, blir antalet 1,2 miljoner.

### 2.1 Familjetyp

Av barnfamiljerna är drygt 800 000 sammanboende par med barn, och omkring 250 000 är familjer bestående av en ensam förälder och barn. I statistiken kan sambopar utan gemensamma barn inte identifieras som par och klassas därför som ensamstående. Följaktligen är antalet ensamstående med barn i verkligheten något lägre och antalet sambor med barn något högre. Ensamstående-familjerna består i de allra flesta fall av mamma med barn, 215 000 jämfört med 40 000 familjer med en ensamstående pappa (*tabell 2.1*).

**Tabell 2.1** Antalet barnfamiljer, uppdelat på familjetyp. 1999

Barnfamiljer	Antal
Alla barnfamiljer	1 062 000
<i>Ensamstående</i>	259 000
Kvinnor	217 000
Män	41 000
<i>Sammanboende</i>	803 000

*Källa:* SCB, Barnen och deras familjer 1999 (Demografiska rapporter 2000:2)

De flesta familjer med sammanboende föräldrar är traditionella kärnfamiljer, med vilket menas att samtliga hemmaboende barn är gemensamma. De traditionella kärnfamiljerna utgör cirka 70 procent av alla familjer med hemmaboende barn.

En närmare beskrivning av särlevande föräldrar och deras barn ges i kapitel 6.

## 2.2 Antal barn

De flesta barnfamiljer har ett eller två barn, 41 respektive 42 procent. Omkring 50 000 familjer har fyra barn eller flera. Drygt 1 300 familjer har sju eller flera barn. Sammanboende föräldrar har i genomsnitt flera barn än ensamstående, och ombildade familjer har flera barn än traditionella barnfamiljer. Ensamstående har oftast endast ett barn (*tabell 2.2*).

**Tabell 2.2 Andelen familjer med hemmavarande barn under 18 år efter samboendeform, familjetyp och antal barn 1999. Procent**

Sammanboendeform Familjetyp	1 barn	2 barn	3 barn	4 eller fler barn	Summa	Samtliga familjer
Alla barnfamiljer	41	42	14	4	100	1 062 500
<i>Ensamstående</i>						
Kvinnor	56	33	9	3	100	217 500
Män	70	24	5	1	100	41 300
<i>Sammanboende</i>						
Gifta	34	44	17	5	100	581 800
Sambor med gemensamma barn	39	47	12	3	100	221 900
<i>Traditionella kärnfamiljer</i>	37	45	14	4	100	734 700
<i>Ombildade familjer</i>	20	40	28	11	100	68 100

Källa: SCB, Barnen och deras familjer 1999 (Demografiska rapporter 2000:2)

Skillnaderna är små mellan olika kommungrupper. Tydliga skillnader finns vad gäller föräldrar med olika utbildningsnivå; ju längre utbildning föräldrarna har, desto färre barn har de.

### 2.3 Regionala skillnader

Andelen barnfamiljer som består av en ensam förälder varierar beroende på vilken storlek kommunen har. I de tre storstäderna – Stockholm, Göteborg, Malmö – är andelen en tredjedel. I industrikommuner och landsbygdskommuner är däremot andelen en femtedel (*tabell 2.3*). Bland familjer med sammanboende föräldrar finns det regionala skillnader i andel med gifta föräldrar. Det är i glesbygdskommuner som det är vanligast att sammanboende föräldrar inte är gifta.

**Tabell 2.3 Barnfamiljer med hemmavarande barn under 18 år efter kommuntyp och familjetyp 1999. Procent**

Kommungrupp	Ensamstående familjer	Traditionella kärnfamiljer	Ombildade familjer	Summa	Antal
Storstäder	32	63	5	100	159 700
Förortskommuner	23	71	6	100	175 500
Större städer	24	70	6	100	280 500
Medelstora städer	23	70	7	100	155 900
Industrikommuner	21	72	7	100	90 800
Landsbygds-kommuner	21	71	7	100	44 900
Glesbygds-kommuner	23	69	8	100	25 000
Övriga större kommuner	22	71	7	100	77 700
Övriga mindre kommuner	22	71	7	100	52 500
<i>Samtliga barnfamiljer</i>	24	69	6	100	1 062 500

*Källa:* SCB, Barnen och deras familjer 1999 (Demografiska rapporter 2000:2)

## 2.4 Utbildning

Lågutbildade föräldrar är i högre utsträckning ensamstående än högutbildade föräldrar. Bland mammor med enbart förgymnasial utbildning är det nästan en tredjedel, 32 procent, som är ensamstående. För mammor med eftergymnasial utbildning är andelen ensamstående 16 procent. Cirka en fjärdedel av de ensamstående mammorna har enbart förgymnasial utbildning. Motsvarande andel för de sammanboende mammorna är en sjundedel. Papporna uppvisar liknande skillnader mellan ensamstående och sammanboende, om än inte lika stora (*tabell 2.4*).



**Tabell 2.4** Utbildningsnivå för mammor respektive pappor med hemmavarande barn. 1999

Utbildning	Ensamföräldrar		Sambo	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
<i>Mammor</i>				
Förgymnasial	55 000	25	117 000	15
Kort gymnasial	83 000	38	294 000	36
Lång gymnasial	24 000	12	113 000	14
Eftergymnasial	52 000	24	273 000	34
Okänd	3 000	1	9 000	1
Samtliga	217 000	100	806 000	100
<i>Pappor</i>				
Förgymnasial	10 000	23	154 000	19
Kort gymnasial	18 000	42	283 000	35
Lång gymnasial	4 000	10	109 000	14
Eftergymnasial	10 000	24	258 000	31
Okänd	(300)	1	7 000	1
Samtliga	42 000	100	803 000	100

*Källa:* Beräknat på grundval av uppgifter i *Barn och deras familjer 1999* (Demografiska rapporter 2000:2, SCB)

## 2.5 Föräldrarnas förvärvsarbete

Idag är det mer regel än undantag att båda föräldrarna har betalt arbete under hela barnens uppväxt. Kvinnor och män väljer i större utsträckning än i många andra länder att kombinera förvärvsarbete och föräldraskap.

Bland de barn som bodde hos sin mamma 1999 hade knappt åtta av tio en mamma som hade ett arbete. Fyra procent av barnen hade en mamma som var arbetslös. De resterande 17 procenten bodde i en familj där mamman stod utanför arbetsmarknaden. Många av dessa mammor studerar eller är av olika skäl förhindrade att förvärvsarbete.

Ju äldre barnen är desto vanligare är det att mammorna förvärvsarbetar. Papporna däremot arbetar lika mycket oavsett barnets ålder. Fortfarande är det betydligt vanligare att barnens pappor förvärvsarbetar än att mammorna gör det.

Det är stor skillnad i föräldrarnas sysselsättning beroende på deras utbildning. Det är speciellt mammorna som förvärvsarbetar mer ju högre utbildning de har (*tabell 2 5*).

**Tabell 2.5 Föräldrar som har förvärvsarbete och därav heltid efter utbildningsnivå 1999. Procent**

Föräldrarnas utbildningsnivå	Mammor		Pappor	
	har arbete	därav heltid	har arbete	därav heltid
Kort gymnasial	58	52	77	95
Lång gymnasial	61	57	78	96
Kort eftergymnasial	66	60	79	95
Lång eftergymnasial	72	72	81	96

*Källa:* SCB, Barnen och deras familjer 1999 (Demografiska rapporter 2000:2)

Sysselsättningen växer för närvarande och arbetslösheten sjunker. Sysselsättningsökningen kommer nästan alla grupper till del, oavsett utbildning eller bostadsort. Även om arbetslösheten sjunker för nästan alla grupper, finns det grupper med mycket hög arbetslöshet, bl.a. unga kvinnor med barn. Jämför man kvinnors och mäns arbetslöshet, och om de har barn eller inte, finner man att kvinnor under 25 år med barn har den högsta arbetslösheten. Gemensam nämnare för många med svårigheter att finna ett arbete är kort utbildning. Naturligtvis finns det även många andra förklaringsfaktorer.

Arbetslösheten är lägre bland män med barn än bland män utan barn. Bland kvinnorna är det tvärtom. Kvinnor utan barn har således en starkare ställning på arbetsmarknaden än kvinnor med barn, medan det motsatta tycks gälla för männen.

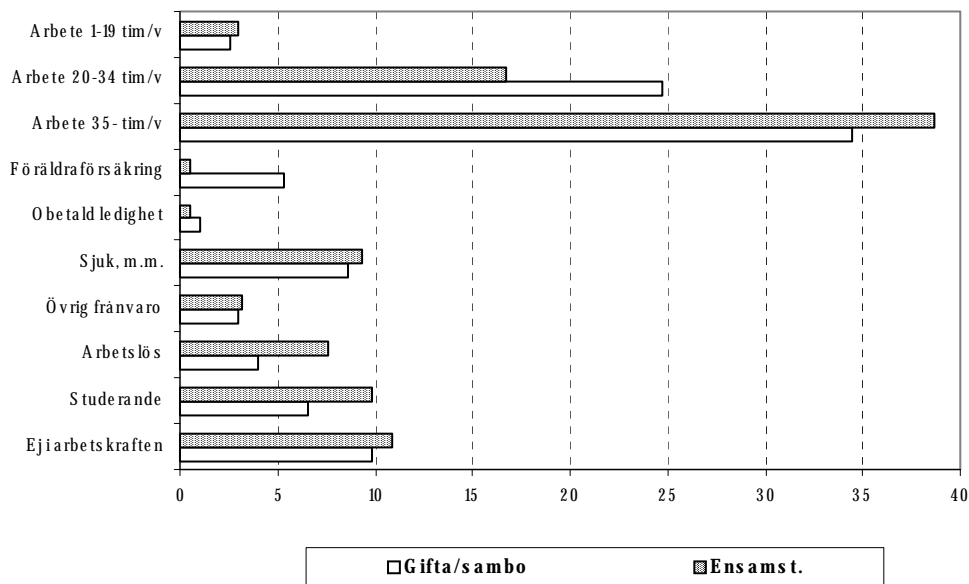
Kvinnor med barn arbetar oftare deltid eller är deltidsarbetslösa i betydligt större omfattning än män med barn. Det är också vanligare att mammorna är tillfälligt anställda.<sup>1</sup>

I jämförelse med barn till en sammanboende mamma har barn till ensamstående kvinnor oftare en mamma som är arbetslös. Även andelen barn, som har en mamma som studerar, är högre bland barn till ensamstående. Bland de barn som har en mamma som förvärvsarbetar är det däremot vanligare att barn till ensamstående har mammor som arbetar heltid. Andelen barn som har en mamma

<sup>1</sup> Arbetslivsfakta nr 2 2000 september, utgivet av Arbetskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen.

som endast arbetar deltid är högre bland barn till sammanboende (figur 2.1).

**Figur 2.1 Barn i olika familjetyper fördelade efter mammas sysselsättning. 1999. Procent**



*Källa:* SCB, Barnen och deras familjer 1999 (Demografiska rapporter 2000:2).

## 2.6 De ekonomiskt svagaste barnhushållen

Familjeutredningen har beställt körningar ur socialbidragsregistret för åren 1996, 1998 och 1999. De visar att 1999 fick 100 420 barnfamiljer socialbidrag (tabell 2.6). Av dem var 31 340 långvarigt socialbidragsberoende, dvs. hade socialbidrag minst tio månader. Av dessa var 17 630 sammanboende och 13 710 ensamstående. Det långvariga socialbidragsberoendet bland barnfamiljer har minskat med 18 procent sedan 1996. Minskningen för ensamstående för-

äldrar är emellertid lägre; ensamstående med långvarigt socialbidragsberoende har endast minskat med 9 procent (*tabell 2.7*).

**Tabell 2.6 Barnfamiljer med socialbidrag 1996, 1998 och 1999**

Familjetyp Ålder	1996	1998	1999	Minskning sedan 1996 %
<i>Samboende</i>	58 600	52 310	<b>43 900</b>	25
18-24 år*	4 620	3 980	<b>3 100</b>	33
25 - år*	53 980	48 330	<b>40 800</b>	24
<i>Ensamstående</i>	67 410	60 740	<b>56 520</b>	16
Kvinnor, 18-24 år	7 710	6 890	<b>6 570</b>	15
Kvinnor 25- år	52 540	47 360	<b>44 010</b>	16
Män, 18-24 år	310	270	<b>250</b>	19
Män, 25- år	6 850	6 220	<b>5 690</b>	17
<i>Samtliga</i>	126 010	113 050	<b>100 420</b>	20

\* Familjens ålder baseras på kvinnans ålder eller i partnerskap på den yngres ålder  
*Källa:* Socialbidragsregistret 1996, 1998 och 1999

**Tabell 2.7 Barnfamiljer med långvarigt\* socialbidrag 1996, 1998 och 1999**

Familjetyp Ålder	1996	1998	1999	Minskning sedan 1996 %
<i>Samboende</i>	23 000	19 880	<b>17 630</b>	23
18-24 år**	1 630	1 320	<b>1 110</b>	32
25- år**	21 370	18 560	<b>16 520</b>	23
<i>Ensamstående</i>	15 100	14 500	<b>13 710</b>	9
Kvinnor, 18-24 år	2 060	1 930	<b>1 840</b>	11
Kvinnor, 25- år	11 490	11 160	<b>10 700</b>	7
Män, 18-24 år	80	50	<b>40</b>	50
Män, 25 - år	1 470	1 360	<b>1 130</b>	23
<i>Samtliga</i>	38 100	34 380	<b>31 340</b>	18

\*10 eller fler månader per år.

\*\*Familjens ålder baseras på kvinnans ålder eller i partnerskap på den yngres ålder.

*Källa:* Socialbidragsregistret 1996, 1998 och 1999.

Av de barnfamiljer som fick socialbidrag 1999 var flertalet familjer med en ensam förälder. Vad gäller långvarigt socialbidrag är för-

hållandet det omvända; flertalet barnfamiljer med långvarigt socialbidrag är sammanboende.

**Tabell 2.8 Barnfamiljer med socialbidrag och långvarigt socialbidrag\* Andel samboende respektive ensamstående 1999. Procent**

Familjetyp	Socialbidrag	Långvarigt socialbidrag
Samboende	44	56
Ensamstående	56	44
Summa	100	100

\* 10 eller fler månader per år

Källa: Socialbidragsregistret 1999

Av de långvarigt socialbidragsberoende barnfamiljerna dominerar utrikes födda; 92 procent av de sammanboende och 60 procent av de ensamstående var utrikes födda. I gruppen ensamstående mammor 18–24 år är dock andelen utlandsfödda klart lägre, 36 procent.

**Tabell 2.9 Barnfamiljer med långvarigt\* socialbidragsberoende, totalt antal, antal utrikes födda samt andelen utrikes födda 1999**

Familjetyp Ålder	Totalt	Utrikes födda	Andel %
<i>Samboende</i>	<i>17 630</i>	<i>16 290</i>	<i>92</i>
18-24 år	1 110	870	78
25- år	16 520	15 420	93
<i>Ensamstående</i>	<i>13 710</i>	<i>8 220</i>	<i>60</i>
Kvinnor, 18-24 år	1 840	660	36
Kvinnor, 25- år	10 700	6 820	64
Män, 18-24 år	40	20	50
Män, 25- år	1 130	720	64
<i>Samtliga</i>	<i>31 340</i>	<i>24 510</i>	<i>78</i>

\* 10 eller fler månader per år

\*\* Familjens ålder baseras på kvinnans ålder eller i partnerskap på den yngres ålder

Källa: Socialbidragsregistret 1999

I kapitel 4 redogörs för barnfamiljernas inkomster.

## 2.7 Nativiteten

Under senare år har Sverige haft stora svängningar i födelsetalen. I början av 1990-talet var födelsetalen höga. År 1990 föddes 124 000 barn. Den summerade fruktsamheten uppgick till 2,1 barn per kvinna. Under 1990-talet har barnafödandet sjunkit kraftigt. År 1999 föddes endast 88 000 barn och den summerade fruktsamheten hade sjunkit till 1,5 barn per kvinna. Det är den lägsta nivå som någon gång har observerats i Sverige.

En svag ökning under det senaste året kan skönjas. År 2000 föddes drygt 90 000 barn, vilket är en ökning med drygt 2 000 barn. Ökningen är dock inte tillräckligt stor och har ännu inte pågått tillräckligt länge för att man med säkerhet skall kunna säga att det rör sig om ett trendbrott.

## 2.8 Barnfamiljernas boende

Boendestandarden i Sverige är genomgående hög och internationellt sett relativt jämnt fördelad. Det gäller också barnen och barnfamiljerna. Ensamstående med barn bor företrädesvis i hyreslägenhet medan sammanboende med barn företrädesvis bor i småhus. Boendet skiljer sig åt mellan olika delar av landet. I glesbygdskommuner bor nästan alla barn i småhus. I storstäderna är det däremot vanligast att barnen bor i flerfamiljshus.

En utförligare beskrivning av barnfamiljernas boende ges i *bilaga 2*.

### 3 Det ekonomiska stödet till barnfamiljerna

Det ekonomiska stödet till barnfamiljer uppgår till cirka 50 miljarder kronor. Om man vill ha en samlad bild av det offentliga stödet till barnfamiljer bör man även ta med utgifter för barnomsorgen. Sammantaget lämnar stat och kommun i storleksordningen 80 miljarder kronor som stöd till barnfamiljerna. Enligt nu fattade beslut väntas statens utgifter för familjestödet öka med drygt åtta miljarder kronor till år 2004. Ökningen kan hänföras till att den s.k. maxtaxan inom förskola och skolbarnomsorg införs och att födelsetalen antas öka något.

Det övergripande målet för svensk familjepolitik är att ge barnen trygga uppväxtvillkor och att ge bägge föräldrarna möjlighet att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Till familjepolitiken kan räknas *de ekonomiska familjestöden, barnomsorgen och mödra- och barnhälsovården.*

En viktig del av familjepolitiken är *barnomsorgen*. Målet för förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen är att ge barn stöd och stimulans för utveckling och lärande samt att underlätta för föräldrar att förena föräldraskap med förvärvsarbete eller studier.

För att stödja barnfamiljerna har samhället byggt upp ett *stödsystem som syftar till att ge en ekonomisk trygghet* under perioder med försörjningsbörda. De ekonomiska familjestöden syftar till att utjämna de ekonomiska villkoren mellan barnfamiljer och personer utan barn. Dessutom syftar stöden till att utjämna över livscykeln. Ett annat mål är att stödja föräldrarnas möjligheter att kombinera förvärvsarbete med föräldraskap. Det ekonomiska familjestödet är också utformat så att det tillgodoser ett antal specifika stödbehov hos bl.a. ensamföräldrar och hos föräldrar till funktionshindrade barn.

Till skillnad från många andra länder beaktas i Sverige inte familjesituationen i skattesystemet. Det är istället det ekonomiska

familjestödets uppgift att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljerna under den period familjerna har försörjningsbörda. Stöden finansieras med skatter och lagstadgade socialavgifter. Vår individuella beskattning innebär bl.a. att kvinnors förvärvsarbete lönar sig bättre än vid olika slag av sambesattning. Särbeskattningen är en del av jämställdhetspolitiken. Beskattningen och det ekonomiska stödet bör således ses som delar av samma helhet. Familjestödet är ett sätt att ta hänsyn till försörjningsbördan för människor i varje inkomstläge, eftersom beskattningen inte gör det.

### 3.1 Dagens ekonomiska familjestöd

Det ekonomiska familjestödet omfattar barnbidrag, bostadsbidrag till barnfamiljer, underhållsstöd, föräldraförsäkring inklusive havandeskapspenning, barnpension, vårdbidrag till funktionshindrade barn och bidrag till kostnader för internationella adoptioner. Studiehjälp ges till gymnasiestuderande ungdom. *I bilaga 3* ges en beskrivning av reglerna för de ekonomiska familjestöden.

Det sammanlagda ekonomiska familjestödet beräknas uppgå till närmare 48 000 miljoner kronor år 2000. I *tabell 3.1* redovisas det beräknade utfallet för de familjeekonomiska stöden efter förmånsform. Av tabellen framgår även antalet berörda barn, för bostadsbidraget och föräldraförsäkringen anges dock istället antalet berörda hushåll respektive ersatta dagar.



**Tabell 3.1 Ekonomiska familjestöd redovisade efter förmånsform, antal berörda och utgift för staten. Preliminärt utfall 2000**

Förmån	Berörda barn (1000-tal)	Preliminärt utfall <sup>a</sup> 2000 Milj.kr
Allmänna barnbidrag	1 733	18 932
Underhållsstöd	340	2 632
Bostadsbidrag	227 <sup>b</sup>	4 072 <sup>c</sup>
Studiehjälp	390	2 398 <sup>d</sup>
<i>Summa</i>		<i>28 025</i>
Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	1	21
Föräldraförsäkring	35 661 <sup>e</sup>	16 844
Barnpensioner	29	941
Värdbidrag för funktionshindrade barn	17	1 986
<i>Summa</i>		<i>19 792</i>
<i>Familjestöd totalt</i>		<i>47 817</i>

*a Källa: RFV 2001-01-25, Utbildningsdepartementet*

*b Hushåll, exklusive 41 000 hushåll utan barn*

*c Exklusive 300 miljoner kronor för hushåll utan barn*

*d Inklusive extra tillägg och inackorderingstillägg (150 mkr.)*

*e Ersatta dagar*

De samlade utgifterna år 2000 för de ekonomiska familjestöd som Familjeutredningen främst har behandlat, uppgick till drygt 28 miljarder kronor. Utgifterna för övriga ekonomiska familjestöd uppgick till cirka 20 miljarder kronor. Om man vill ha en samlad bild av samhällets stöd till barnfamiljerna bör man även ta med kostnaden för förskola och skolbarnsomsorg. År 1998 uppskattas denna till cirka 40 miljarder kronor, varav föräldraavgifterna beräknas täcka ca 17 procent (6,8 miljarder kronor). Sammantaget lämnar stat och kommun alltså i storleksordningen 80 miljarder kronor som stöd till barnfamiljerna.

Av *tabell 3.2* framgår den förväntade utvecklingen av statens utgifter för de direkta familjeekonomiska stöden.

**Tabell 3.2 Ekonomiska familjestöd redovisade efter förmånsform, anslag 2001 och prognos 2001–2004. Miljoner kronor**

Förmån	2001	2002	2003	2004
	Anslag	Prognos	Prognos	Prognos
Allmänna barnbidrag	20 914	20 913	20 772	20 601
Underhållsstöd	2 404	2 574	2 525	2 474
Bostadsbidrag <sup>a</sup>	4 455	3 647	3 560	3 503
Studiehjälp	2 696	2 643	2 698	2 766
<i>Summa</i>	<i>30 469</i>	<i>29 776</i>	<i>29 555</i>	<i>29 344</i>
Bidrag till kostnader för internationella adoptioner	40	40	40	40
Föräldraförsäkring	18 027	17 918	18 732	20 390
Barnpensioner	958	947	956	955
Vårdbidrag för funktionshindrade barn	2 128	2 065	2 124	2 164
Maxtaxa	0,150	0,150	4400	5 600
<i>Familjestöd totalt</i>	<i>51 622</i>	<i>50 747</i>	<i>55 807</i>	<i>58 493</i>

a Exklusive bostadsbidrag för hushåll utan barn

Källa: RFV 2001-01-25, Utbildningsdepartementet

År 2002 införs maxtaxa i förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Enligt prognosen ökar det samlade statliga stödet till barnfamiljerna mellan åren 2001 och 2004 med drygt åtta miljarder kronor, till cirka 60 miljarder kronor, kostnaden för maxtaxan inkluderad. Prognosen bygger på att antalet födda barn ökar något.

## 4 Barnfamiljernas inkomster

I detta kapitel redovisas barnfamiljernas inkomster. Männens arbetsinkomster är betydligt högre än kvinnornas. För både män och kvinnor är ensamföräldrarnas inkomster lägre än de samboendes. Andelen med ingen eller mycket låg inkomst är störst bland de ensamma mödrarna, även när man rensar bort studerande och förtidspensionärer. Även de ekonomiska familjestödets och socialbidragets andel av familjernas disponibla inkomster belyses.

Det övergripande syftet med det ekonomiska familjestödet är att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan barnfamiljer och personer utan barn, samt över livscykeln. Föräldrarna har huvudansvaret för barnens försörjning. Föräldrarnas försörjningsförmåga kan illustreras av deras arbetsinkomster. Med arbetsinkomster avses summan av löne- och företagarinkomster samt sjuk- och föräldrapenning. I *tabell 4.1* nedan redovisas antalet föräldrar i olika inkomstklasser uppdelade på kön och på ensamstående och samboende.

**Tabell 4.1 Antalet föräldrar i olika inkomstklasser 1998**

Arbets- inkomst (tkr)	Kvinnor				Män			
	Ensamstående		Samboende		Ensamstående		Samboende	
-50	56 800	30%	145 300	18%	5 100	12%	93 300	11%
50-100	22 000	12%	106 800	13%	1 300	3%	40 100	5%
100-150	28 300	15%	192 100	24%	5 100	11%	42 200	5%
150-200	43 600	23%	202 800	25%	9 400	21%	113 600	14%
200-250	22 100	12%	105 100	13%	12 800	29%	207 500	25%
250-	13 500	7%	63 800	8%	10 800	24%	318 500	39%
<b>Totalt</b>	<b>186 300</b>	<b>100%</b>	<b>815 900</b>	<b>100%</b>	<b>44 600</b>	<b>100%</b>	<b>815 200</b>	<b>100%</b>
<b>Medelvärde</b>	<b>120 200</b>		<b>141 300</b>		<b>208 400</b>		<b>242 900</b>	

*Källa:* HINK, SCB, utredningens beräkningar

Männens arbetsinkomster är betydligt högre än kvinnornas. Detta kan till viss del förklaras av att de i högre utsträckning förvärvsarbetar och arbetar heltid. Bland de ensamstående kvinnorna har hela 30 procent en arbetsinkomst på högst 50 000 kronor om året, förvärvsfrekvensen bland dessa kan antas vara mycket låg. De ensamstående människors inkomster påminner om de samboende människors, snarare än om de ensamstående kvinnornas, även om de ensamstående männen har något lägre inkomster än de samboende. Kön tycks vara en betydligt viktigare faktor än familjetyp när arbetsinkomsten skall förklaras. Det är i det analyserade materialet endast omkring 40 000 män som är ensamstående föräldrar, jämfört med cirka 190 000 kvinnor. Bland ensamstående kan en förklaring till de stora inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor vara att det främst är väletablerade män med god inkomst som blir vårdnadshavare efter en skilsmässa, i övriga fall tar kvinnan hand om barnen. Bland samboende kan en del av skillnaderna förklaras av att kvinnorna i högre utsträckning, genom föräldraledighet och deltidsarbete, tar ansvar för barnen medan männen förvärvsarbetar.

De, som av någon annan anledning än sjukdom eller föräldraledighet inte förvärvsarbetar eller arbetar endast i liten utsträckning, har naturligtvis låga arbetsinkomster. En orsak till låga arbetsinkomster kan vara att föräldern är studerande eller förtids-

pensionär, varken studiemedel eller pension räknas in i arbetsinkomsten. I *tabell 4.2* nedan har dessa grupper exkluderats.

**Tabell 4.2 Antalet föräldrar, exklusive studerande och förtidspensionärer, i olika inkomstklasser 1998**

Arbets- inkomst (tkr)	Kvinnor				Män			
	Ensamstående		Samboende		Ensamstående		Samboende	
-50	29 000	18%	91 700	12%	2 900	7%	66 200	8%
50-100	21 300	14%	103 100	14%	1 300	3%	37 800	5%
100-150	27 700	18%	190 100	25%	4 700	11%	40 900	5%
150-200	43 300	28%	202 000	27%	9 400	22%	113 300	14%
200-250	22 100	14%	105 100	14%	12 800	31%	207 500	26%
250-	13 500	9%	63 800	8%	10 800	26%	318 500	41%
<b>Totalt</b>	<b>157 100</b>	<b>100%</b>	<b>755 900</b>	<b>100%</b>	<b>41 900</b>	<b>100%</b>	<b>784 200</b>	<b>100%</b>
Medelvärde	140 500		151 000		220 200		251 800	

*Källa:* HINK, SCB, utredningens beräkningar

Om studerande och förtidspensionärer rensas bort från beräkningarna ökar den genomsnittliga arbetsinkomsten mest för ensamstående mödrar. Skillnaderna blir mindre, men det övergripande mönstret består. Av de knappt 57 000 ensamma mödrar som har en arbetsinkomst på mindre än 50 000 kronor om året är 20 000 studerande och knappt 8 000 förtidspensionärer. Andelen med inga eller mycket låga inkomster är störst bland de ensamma mödrarna även efter att grupper, som naturligt saknar sådana inkomster, har rensats bort. Att dessa i större utsträckning än andra inte förvärvsarbetar, kan bero på att de på grund av låg utbildning har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det faktum att ensamstående har svårt att få tiden att räcka till om de i stor utsträckning arbetar utanför hemmet kan, i kombination med de höga marginaleffekter de ofta har vid ett inträde på arbetsmarknaden, försvåra en etablering på arbetsmarknaden.

**Familjetyper**

När befolkningen delas upp efter familjetyp används följande beteckningar:

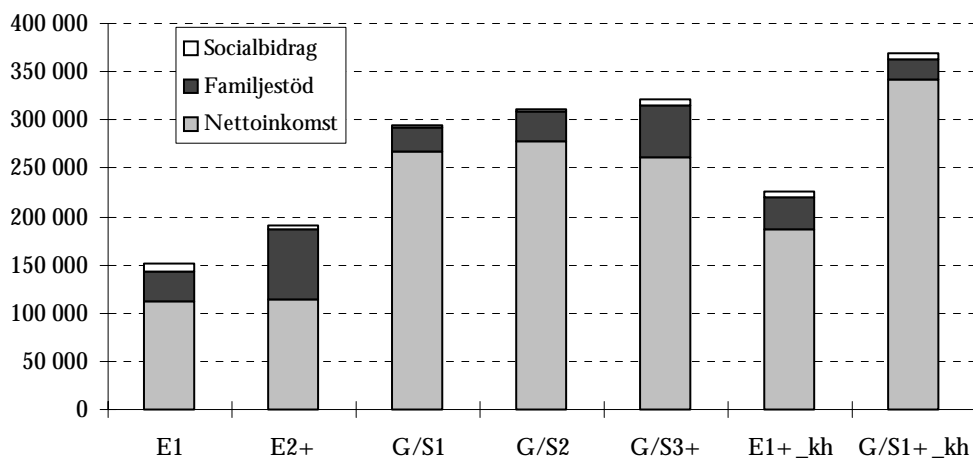
E1	Ensamstående med ett barn under 18 år
E2+	Ensamstående med två eller flera barn under 18 år
G/S1	Gift/samboende med ett barn under 18 år
G/S2	Gift/samboende med två barn under 18 år
G/S3+	Gift/samboende med tre eller flera barn under 18 år
E1+_kh	Ensamstående med ett eller fler barn under 18 år och minst en övrig person över 18 år.
G/S1+_kh	Gift/samboende med ett eller fler barn under 18 år och minst en övrig person över 18 år.

\_kh står för "kosthushåll" och indikerar att hushållet inte kan klassas som en eller två vuxna plus eventuella barn under 18 år. I dessa hushåll finns minst en "övrig" person, vanligen ett barn som har fyllt 18, men inte har flyttat hemifrån. Antalet hushåll i de olika kategorierna är i det analyserade materialet följande:

E1	E2+	G/S1	G/S2	G/S3+	E1+_kh
113 400	90 600	226 500	316 500	162 700	26 900
					109 900

De inkomster, som föräldrarna själva genererar, kompletteras med diverse transfereringar och bidrag, de skall även betala skatt. I *figur 4.1* nedan visas genomsnittliga disponibla inkomster för barnfamiljer uppdelade på olika familjetyper. Inkomsterna är här inte justerade för försörjningsbörda. Hushållens disponibla inkomst har delats upp i nettoinkomst, familjestöd och socialbidrag. Definitionen av disponibel inkomst återfinns i *bilaga 7*. I bilagan beskrivs också det datamaterial som används för analyserna samt diverse andra begrepp och definitioner som förekommer i detta kapitel. I familjestödet ingår barnbidraget inklusive flerbarnstillägg, bostadsbidrag, underhållsstöd och föräldrapenning. Föräldrapenningen har nettoberäknats så att en schablonmässig skatt har dragits från de utbetalade beloppen. Underhållsstödet inkluderar såväl direktbetalningar från underhållsskyldiga som utfyllnadsbelopp från staten. Nettoinkomsten är definierad som disponibel inkomst minus familjestöd och socialbidrag.

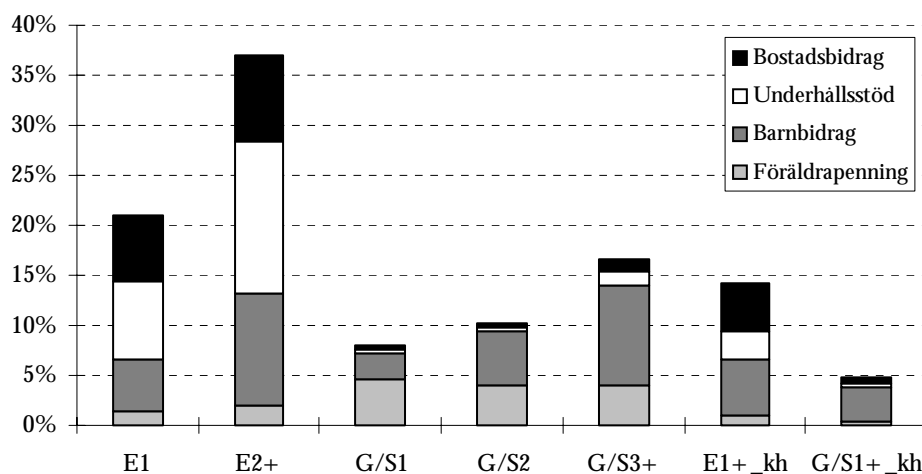
**Figur 4.1** Genomsnittlig disponibel inkomst för barnfamiljer 1998



*Källa:* HINK, SCB, utredningens beräkningar

Familjestödets andel av barnfamiljernas disponibla inkomst är beroende av familjens storlek och sammansättning. Ju fler barn som finns i familjen desto större del av inkomsten består av sådant stöd. Störst är stödet till ensamstående med barn. Drygt en femtedel av den disponibla inkomsten för ensamstående med ett barn består av ekonomiskt familjestöd. Det ekonomiska familjestödet till ensamstående med två eller fler barn uppgår i genomsnitt till drygt 72 000 kronor om året, detta motsvarar 38 procent av den disponibla inkomsten. Även för samboende hushåll med flera barn utgör stödet ett betydande inkomstillskott. Bland samboende med tre eller flera barn består den disponibla inkomsten till 17 procent, eller i genomsnitt 55 000 kronor per år, av familjestöd. Vilka av de olika familjestöden som har störst betydelse för barnfamiljernas ekonomi varierar mellan hushållstyperna. I *figur 4.2* nedan har familjestöden delats upp.

**Figur 4.2 De familjeekonomiska stödens andel (%) av den justerade disponibla inkomsten\*. Familjetyper**



*Källa:* HINK, SCB, utredningens beräkningar

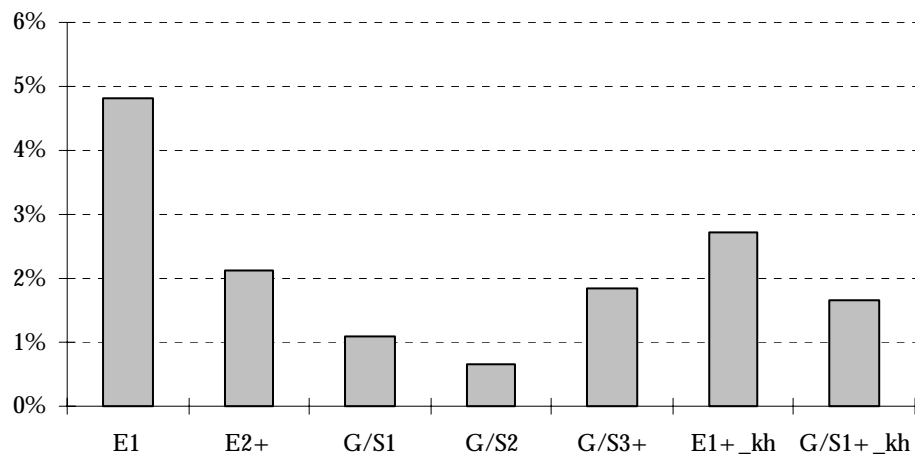
\* I princip betyder "justerad" att hänsyn tas till antalet familjemedlemmar. Justerad disponibel inkomst förklaras närmare i bilaga 7.

Större delen av det ekonomiska familjestödet till ensamstående med ett barn består av underhållsstöd och bostadsbidrag, som tillsammans utgör 14 procent av den disponibla inkomsten för dessa hushåll. För ensamstående med fler barn dominerar underhållsstöd och barnbidrag med knappt 27 procent av den disponibla inkomsten. Till samboende med barn lämnas främst barnbidrag och föräldrapenning. För samboende med tre eller fler barn utgör dessa inkomstslag 14 procent av den disponibla inkomsten.

Familjer, vars inkomst inte räcker för att tillsammans med familjestöden ge en skälig levnadsstandard, kan som komplettering få socialbidrag (försörjningsstöd).



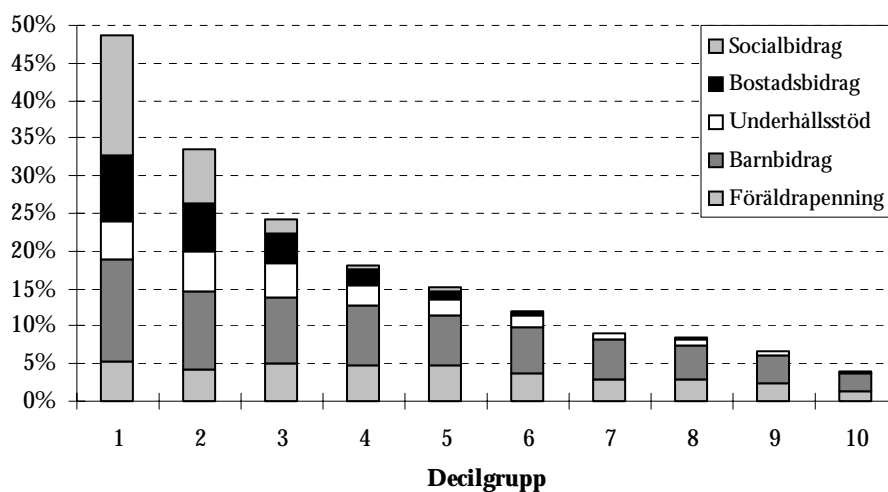
**Figur 4.3 Socialbidragets andel (%) av den justerade disponibla inkomsten. Familjetyper**



*Källa:* HINK, SCB, utredningens beräkningar

Socialbidraget har störst betydelse för ensamstående med ett barn, för vilka det utgör knappt fem procent av den disponibla inkomsten. I övriga grupper är socialbidragsberoendet litet.

**Figur 4.4 De familjeekonomiska stödens andel (%) av den justerade disponibla inkomsten.**

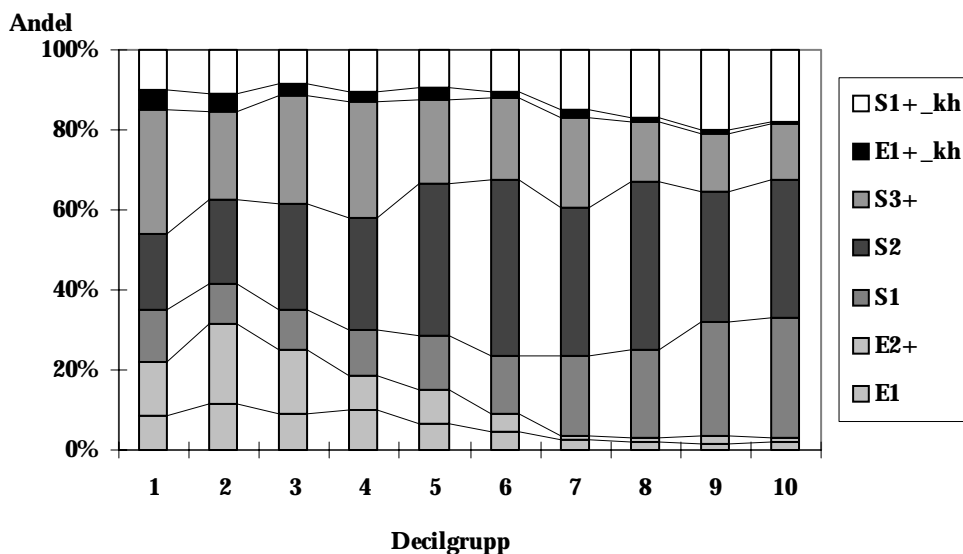


*Källa:* HINK, SCB, utredningens beräkningar

Anm: Decilindelning efter justerad disponibel inkomst. Endast de som lever i barnfamiljer ingår.

Behovet av kompletterande inkomster i form av olika familjestöd och socialbidrag är givetvis störst hos dem som har låga egna inkomster. I decil 1, den tiondel som har lägst ekonomisk standard, utgörs nästan halva den disponibla inkomsten av familjestöd och socialbidrag. Ju starkare inkomstprövning som föreligger, desto mer koncentrerat till de lägre decilerna blir inkomstslaget. Socialbidrag, som trappas av med 100 procent mot övriga inkomster, har därför den tydligaste låginkomstprofilen, följt av bostadsbidraget. Föräldrapenningen och barnbidraget är beloppsmässigt jämnt fördelade över decilerna men utgör en allt mindre del av den disponibla inkomsten när övriga inkomster blir större, högre upp i inkomstfördelningen. Varje decil består av lika många individer, en tiondel av alla individer som tillhör gruppen barnfamiljer. De olika familjetyperna är dock inte jämnt representerade över inkomstskalan.

**Figur 4.5. Samband mellan familjetyp och decilindelning, decilerna uppdelade efter familjetyp.**



*Källa:* HINK, SCB, utredningens beräkningar

Anm: Decilindelning efter justerad disponibel inkomst. Endast de som lever i barnfamiljer ingår.

De ensamstående föräldrarna (och deras barn) är över-representerade i de lägre och förekommer sällan i de högsta decilerna. Knappt åtta procent av individerna lever i en familj med ensamstående förälder och två eller fler barn, decil 2 utgörs till nästan 20 procent av individer från sådana familjer jämfört med mindre än en procent i decil 10. Samboende föräldrar, och deras barn, är mer jämnt fördelade över decilerna med en viss förskjutning nedåt med ökande antal barn.

## 5 Barnfamiljernas kostnader

Barnfamiljernas kostnader belyses med hjälp av Konsumentverkets beräkningar. Även andra sätt att uppskatta kostnader för barn i olika åldrar redovisas. För ett antal typfamiljer visas hur mycket man har kvar till övrig konsumtion, när bostad och andra nödvändiga utgifter har betalats.

I föregående kapitel redovisas barnfamiljernas inkomster. För att bilden av barnfamiljernas ekonomi skall bli fullständig krävs att deras inkomster även sätts i relation till deras utgifter. I detta kapitel beskrivs olika sätt att beräkna levnadskostnader. Vidare redovisas typfall där kostnader för barn och vuxna i olika familjetyper beräknas.

### 5.1 Vad skall ingå i begreppet "skäliga levnadskostnader"?

I många sammanhang finns behov av beräkningar av hur höga inkomster olika hushåll behöver för att upprätthålla en viss ekonomisk standard. Ett sätt att göra sådana beräkningar är att utarbeta s.k. standardbudgetar, dvs. man sätter pris på en varukorg som innehåller varor som fyller olika behov som människor kan anses ha. Exempel på sådana beräkningar är *Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader*. *Riksnormen inom försörjningsstödet och förbehållsbelopp vid indrivning* är andra exempel på definitioner av ekonomisk standard. De olika beräkningarna skiljer sig en del åt vad gäller syfte och därmed förekommer även skillnader i fråga om vilka kostnader som kan anses vara skäliga.

*Konsumentverket* beräknar *skäliga levnadskostnader* som skall visa vad det kostar hushållen att på lång sikt upprätthålla en skälig konsumtionsnivå. Det är varken frågan om någon fattigdomsgräns,

dvs. en miniminivå endast för det absolut nödvändigaste, eller om någon överflödskonsumtion. Kostnaderna omfattar både löpande utgifter inom olika poster och en periodisering av utgifter för sådana varor som inte inhandlas varje månad, s.k. sällanköpsvaror. Verket gör beräkningar för olika personkategorier och hushållsstorlekar. Behovet av varor och tjänster kan skilja sig på grund av kön, ålder och antal personer i hushållen. Beräkningarna gäller åtta av de vanligaste budgetposterna:

- Livsmedel
- Kläder & skor
- Hygien
- Fritid/lek
- Förbrukningsvaror
- Hemförsäkring
- Möbler, husgeråd, TV m.m.
- Dagstidning, telefon, TV-licens m.m.

Konsumentverket räknar dessutom ut genomsnittlig elförbrukning för olika stora hushåll.

*Riksnormen för försörjningsstöd* skall täcka personliga kostnader samt vissa gemensamma hushållskostnader. Försörjningsstöd (socialbidrag) skall enligt socialtjänstlagen lämnas för skäliga kostnader för de ändamål som ingår i riksnormen samt för vissa andra ändamål. Kostnader som inte ingår i riksnormen prövas från fall till fall. Stödet är avsett att vara ett yttersta skyddsnät för människor i tillfällig ekonomisk kris. Jämfört med Konsumentverkets beräkningar är riksnormen mindre differentierad. Färre personkategorier används. Vidare är inte livsmedelsposten uppdelad i kostnader med respektive utan lunch för alla personkategorier. Riksnormen beaktar inte kostnadsskillnader mellan könen och bland vuxna inte heller skillnader i ålder. De gemensamma hushållskostnaderna i riksnormen omfattar samma poster som Konsumentverkets beräkningar med några undantag. Eftersom socialbidraget är tänkt att endast vara ett tillfälligt stöd ingår inga kostnader för möbler/husgeråd/TV. Inte heller hemförsäkring och el ingår i normen men kostnaden för dessa poster ersätts inom försörjningsstödet. En närmare beskrivning av försörjningsstödet finns i kapitel 14.

Skuldsatta personer som är föremål för indrivning har rätt till ett visst *förbehållsbelopp* för att klara sin och familjens försörjning. Förbehållsbeloppet bör överstiga vad som är fastlagt som den nor-

malt undre gränsen för skälig levnadsnivå. Samtidigt får beloppet inte vara alltför högt eftersom det kan innebära en risk för alltför långsam indrivning. Förbehållsbeloppet består av ett normalbelopp och ett tillägg för bostadskostnaden. Utöver de poster som Konsumentverkets beräkningar omfattar skall normalbeloppet också täcka kostnader för hushållsel, fackföreningsavgift samt mindre utgifter för tillfälliga behov. Det går att få tillägg för andra viktiga kostnader såsom arbetsresor, barnomsorg och läkarvård. För vuxna tas ingen hänsyn till ålder men däremot till om de är ensamstående eller samboende. Normalbeloppet för barn tar endast hänsyn till om barnet är yngre eller äldre än sju år.

## 5.2 Föräldrabalken

I anslutning till föräldrabalkens regler om underhållsbidrag har schablonbelopp för barns behov, kopplade till deras ålder, sammanställts. Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Föräldrarna skall svara för underhåll för sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnens behov och föräldrarnas samlade förmåga. (Sinsemellan tar föräldrarna del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga.) Socialstyrelsen har utarbetat riktlinjer för beräkning av underhållsbidrag. Beräkningarna har fått stort genomslag i domstolarna. Schablonbeloppen för barns behov av underhåll är kopplade till barns ålder samt knutna till prisbasbeloppet. Beloppen uppgår till 65 procent av prisbasbeloppet per år för barn upp till och med sex år, 85 procent för barn mellan sju och tolv år och 95 procent för barn som är tretton år eller äldre.

Den förälder som barnet bor hos får i beräkningarna i allmänhet behålla skälig bostadskostnad för sig och barnet. Någon särskild bostadskostnad påförs inte barnet. Faktiska barnomsorgskostnader läggs till. Barns inkomster och tillgångar skall beaktas samt barnets sociala förmåner efter vad som följer föreskrifterna för dessa. Exempelvis reducerar barnbidrag och förlängt barnbidrag barnets behov, men inte flerbarnstillägg och socialbidrag. Standardtillägg kan utgå till barnet om en av föräldrarna, eller båda föräldrarna, har mycket god ekonomi.

### 5.3 Barnkostnader enligt de olika normerna

I nedanstående *tabell 5.1* redovisas en sammanställning av kostnaderna för barn enligt Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader, riksnormen inom försörjningsstödet, förbehållsbelopp vid indrivning samt schablonbeloppet inom föräldrabalken. Det bör beaktas att budgetposterna i de olika normerna inte helt överensstämmer med varandra.

**Tabell 5.1 Totala kostnader för barn under 18 år 2001. Kronor per månad**

Ålder Kön	Konsument- verket	Riks- normen	Förbehålls- beloppet	Föräldra- balken
0 år	1 360	1 300	2 074	1 999
1-2 år	1 610	1 550	2 074	1 999
3 år	1 300	1 240	2 074	1 999
4-6 år	1 580	1 520	2 074	2 460
7-10 år	1 850	1 680	2 387	2 460
11-12 år, flicka	2 080	1 970	2 387	2 460
11-12 år, pojke	2 160	1 970	2 387	2 460
13-14 år, flicka	2 080	1 970	2 387	2 921
13-14 år, pojke	2 160	1 970	2 387	2 921
15-18 år, flicka	2 200	2 210	2 387	2 921
15-18 år, pojke	2 430	2 210	2 387	2 921

### 5.4 Utredningens beräkningar

Vid en jämförelse av ekonomisk standard i olika typer av barnfamiljer framstår Konsumentverkets beräkningar för skälig levnadsstandard som den mest ändamålsenliga för Familjeutredningens analyser. Verkets beräkningar tar sikte på en långsiktigt upprätthållen skälig levnadsnivå. Det rör sig således om en nivå som skall täcka kostnader för varor och tjänster som man vanligen behöver för att klara vardagen i vårt samhälle. Vissa budgetposter som är relevanta för utredningens analyser ingår dock inte i Konsumentverkets beräkningar, t.ex. boendekostnader. Därför behöver en del kompletteringar göras. Även antaganden om hushållens inkomster fordras.

Till grund för utredningens beräkningar ligger underlag som Konsumentverkets expert i utredningen har utarbetat. Kostnader för barn och vuxna har beräknats för olika familjetyper:

- Familjer med ett barn som är fyra år
- Familjer med två barn, två och fyra år
- Familjer med tre barn, två, fyra och sju år

Dessa typfamiljer delas i sin tur in efter *samboende föräldrar, ensamstående mor och ensamstående underhållsskyldig far utan hemmavarande barn*. Beräkningar görs för familjer med *låg inkomst* respektive *medianinkomst*.

De framtagna typfamiljerna används även längre fram i betänkandet för att illustrera vilka effekter olika alternativa utformningar av det familjeekonomiska stödet kan få för olika typer av barnfamiljer. I kapitel 6, 15 och 17 görs beräkningar med hjälp av dessa typfall. Beräkningarna i kapitel 15 följer emellertid inte de antaganden som här görs om inkomst.

#### 5.4.1 Förutsättningar för beräkningarna

##### *Disponibel inkomst*

Varje hushållstyp illustreras i två olika inkomstlägen. Valet av *inkomstnivåer* utgår från Statistiska centralbyråns lönestatistik från 1998 för samtliga sektorer och yrkesgrupper. Statistiken visar inte om lönen är intjänad med heltidsarbete eller med deltidsarbete. Det görs heller ingen skillnad om löntagaren har barn eller inte. Den lägre inkomstnivån motsvarar lönen för den lägsta decilen, dvs. 10 procent av männen och kvinnorna har en lön som understiger eller är lika med denna nivå. Den högre inkomstnivån motsvarar medianlönen. De valda lönerna har räknats upp till 2001 års nivå med hjälp av Konjunkturinstitutets prognoser för löneutvecklingen. Kvinnorna i exemplen tjänar 14 550 kronor eller 17 570 kronor per månad och männen 15 670 kronor eller 20 150 kronor per månad.

Med hjälp av antagande om sjukfrånvaro har löneavdrag för *vård av barn och egen sjukfrånvaro* gjorts. Barn i förskoleåldern beräknas vara sjuka 7,2 dagar per år och lågstadiesbarn 5,6 dagar per år. Detta var, enligt uppgifter från Riksförsäkringsverket, det genomsnittliga antalet sjukdagar under större delen av 1990-talet. Förvärvs-



arbetande antas vara hemma för egen sjukdom i 4 dagar per år uppdelade på två perioder. Antagandet baseras på uppgifter från Statistiska Centralbyrån om korttidssjukfrånvaron för medlemmar inom olika fackförbund enligt undersökning från 1989. *Skatten* utgörs av summan av kommunal och eventuell statlig skatt, pensionsavgift m.m. I beräkningarna uppgår kommunalskatten till 31,75 procent. *Den disponibla inkomsten* definieras som summan av löneinkomst, barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd minus summan av skatt och pensionsavgifter samt avdrag för sjukdom. Den inkomstminskning, som sker när en förälder vårdar barn, har inkluderats i kostnaderna för barnen.

### *Budgetposter som ingår*

De *personliga utgifterna* avser livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, samt hygien. Dessa varierar efter ålder och kön. De *gemensamma hushållsutgifterna*, som är beroende av hur många personer som ingår i hushållet, omfattar förbrukningsvaror, möbler, hushållsgeråd, TV, dagstidning, telefon, hushållsel och hemförsäkring. Beräkningarna följer Konsumentverkets beräkningar av skäliga levnadskostnader år 2001.

Genomsnittliga *hyror* för lägenheter i hela riket i januari 2000 har använts och dessa har sedan räknats upp med 2,1 procent till 2001 enligt Konjunkturinstitutets prognos för hyresutvecklingen (prognos från november 2000). Boendekostnaden för ensamstående och samboende utan barn, två rum och kök, uppskattas till 3 680 kronor i månaden. I familjer med barn antas alla barn ha eget rum. Kostnaden för detta varierar beroende på antalet barn och merkostnaden från exempelvis två till tre rum är inte densamma som merkostnaden mellan tre och fyra rum.

*Barnomsorgsavgiften* beräknas enligt reglerna om den s.k. maxtaxan som skall införas den 1 januari 2002. Alla vuxna antas ha månadskort i *kollektivtrafiken*. Taxan för kollektivtrafik i Stockholm, där ett månadskort kostar 450 kr, har använts. Vid beräkning av *läkarvård och medicin* antas att både barn och vuxna gör två läkarbesök per år och att de vid varje läkarbesök får recept på en penicillinkur och en hostmedicin. Läkarbesök är i de flesta lands- ting kostnadsfria för barn och ungdomar under 20 år. Patientavgiften för vuxna antas vara 120 kronor. De två omgångarna penicillin och hostmedicin beräknas uppgå till 40 kronor per

månad för vuxna och barn under fyra år. För barn över fyra år beräknas kostnaden till 20 kronor per månad. För att beräkna *fackföreningsavgift och avgift till a-kassa* har samtliga vuxna antagits vara medlemmar i LO-förbundet Metall. *Återbetalningsskyldighet* för underhållsstöd till barn beräknas enligt gällande regler. Bruttoinkomsten 1999 (senaste taxeringsbeslutet) används som underlag.

#### *Budgetposter som inte ingår*

I beräkningarna ingår inte eventuella *handikapp, allergier* eller *kroniska sjukdomar, glasögon, tandvård, privat sjuk- och olycksfallsförsäkring* för familjens medlemmar, *privata pensionsförsäkringar* eller annat sparande till pensionen. Inte heller *umgängeskostnader* eller kostnader för *umgängesresor* för barn med särboende föräldrar redovisas. Vidare antas att inget av hushållen äger *bil*, vilket emellertid många barnfamiljer, inte minst i glesbygdsområden, ofta är beroende av.

Vissa kostnader för lek och fritid ingår i exemplen. Däremot ingår inte annat som de flesta skulle anse som viktigt, särskilt om det, som här, rör sig om en långsiktig skälig levnadsnivå. Exempel på detta är *semesterresor* och resor till släktingar och vänner, kostnader som är förknippade med att *fira olika högtider*, t.ex. jul och födelsedagar, att ge bort *presenter* eller att ha gäster. Inte heller inkluderas *goodsaker* och *snacks* eller *alkohol* och *tobak*.

#### 5.4.2 Den ekonomiska situationen i några typhushåll

I detta avsnitt redovisas hur mycket de olika typfamiljerna har kvar till övrig konsumtion när nödvändiga utgifter, inklusive barnomsorgsavgiften, är betalda. Det har stor betydelse för resultatet att maxtaxan används i beräkningarna. I vissa av exemplen kan det skilja cirka 1 300 kronor i månaden, om Stockholms stads nuvarande barnomsorgstaxa används, istället för maxtaxan.

*I tabell 5.2* redovisas enbart sammanboende och ensamstående utan barn.

**Tabell 5.2 Ekonomisk situation i olika hushållstyper 2001. Inga barn. Kronor per månad.**

	Samboende	Kvinna	Man
<i>Medianinkomsttagare</i>			
Bruttolön	37 720	17 570	20 150
Skatt m.m.	12 570	5 820	6 750
Nettolön	25 150	11 750	13 400
<i>Låginkomsttagare</i>			
Bruttolön	30 220	14 550	15 670
Skatt m.m.	9 730	4 650	5 080
Nettolön	20 490	9 900	10 590
<i>Utgifter för vuxna</i>			
Mat m.m.	5 750	3 260	3 600
Hyra	3 680	3 680	3 680
Resor, fackavg. m.m.	1 570	770	800
Totalt	11 000	7 710	8 080
<b>Till övrig konsumtion</b>			
<i>Medianinkomsttagare</i>	<i>14 150</i>	<i>4 040</i>	<i>5 320</i>
<i>Låginkomsttagare</i>	<i>9 490</i>	<i>2 190</i>	<i>2 510</i>

I nedanstående exempel inkluderas även barns kostnader. I de tre första tabellerna, *tabell 5.3, 5.4 och 5.5*, redovisas situationen för familjer med låg inkomst. Bland familjer med låg inkomst och ett barn – fyra år – har den ensamstående modern cirka 2 700 kronor kvar till övrig konsumtion (*tabell 5.3*). Det skall räcka till t.ex. glasögon, tandvård, bil och semester. De sammanboende har cirka 7 100 kronor kvar till övrig konsumtion. Det bör dock beaktas att detta belopp skall räcka för ytterligare en vuxen. Den bidrags-skyldige ensamstående fadern får drygt 1 300 kronor kvar.

**Tabell 5.3 Familjer med låg inkomst, ett barn fyra år. År 2001.  
Kronor per månad**

	Samboende	Ensam mor	Ensam far, bidragsskyldig
Nettolön	20 490	9 900	10 590
Barnbidrag	950	950	0
Bostadsbidrag	0	1 200	0
Underhållsstöd		1 173	-1 173
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>21 440</i>	<i>13 223</i>	<i>9 417</i>
Föräldrar	11 000	7 710	8 080
Barn	2 430	2 370	0
Barnomsorg maxtaxa	910	440	0
<i>Utgifter familjen totalt</i>	<i>14 340</i>	<i>10 520</i>	<i>8 080</i>
<b>Till övrig konsumtion</b>	<b>7 100</b>	<b>2 703</b>	<b>1 337</b>

I låginkomstfamiljer med två barn – två och fyra år – har de sammanboende och den bidragsskyldige ensamstående fadern mindre kvar till övrig konsumtion än i exemplet med ett barn (tabell 5.4). Den ensamstående modern får ungefär lika mycket kvar om hon har två istället för ett barn. Överskottet skall emellertid räcka till ytterligare en hushållsmedlem. Om den ensamstående modern istället för maxtaxan betalar barnomsorgen enligt Stockholms stads taxa skulle beloppet som är kvar till övrig konsumtion minska från cirka 2 700 till 1 400 kronor i månaden.

Om låginkomstfamiljerna istället har tre barn – två, fyra och sju år – minskar utrymmet till övrig konsumtion för sammanboende ytterligare (tabell 5.5). Den bidragsskyldige fadern hamnar på ett underskott. Den ensamstående modern får något mer kvar till övrig konsumtion än i exemplet med två barn. Även här bör betonas att överskottet skall räcka för ännu en hushållsmedlem.

**Tabell 5.4 Familjer med låg inkomst, två barn, två och fyra år.  
År 2001. Kronor per månad**

	Samboende	Ensam mor	Ensam far, bidragsskyldig
Nettolön	20 490	9 900	10 590
Barnbidrag	1 900	1 900	0
Bostadsbidrag	0	2 100	0
Underhållsstöd		2 346	-1 950
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>22 390</i>	<i>16 246</i>	<i>8 640</i>
Föräldrar	11 000	7 710	8 080
Barn	5 090	5 120	0
Barnomsorg maxtaxa	1 510	730	0
<i>Utgifter familjen totalt</i>	<i>17 600</i>	<i>13 560</i>	<i>8 080</i>
<b>Till övrig konsumtion</b>	4 790	2 686	560

**Tabell 5.5 Familjer med låg inkomst, tre barn, två, fyra och sju år. År 2001. Kronor per månad**

	Samboende	Ensam mor	Ensam far, bidragsskyldig
Nettolön	20 490	9 900	10 590
Barnbidrag	3 104	3 104	0
Bostadsbidrag	0	3 000	0
Underhållsstöd		3 519	-2 540
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>23 594</i>	<i>19 523</i>	<i>8 050</i>
Föräldrar	11 000	7 710	8 080
Barn	8 250	8 180	0
Barnomsorg maxtaxa	1 810	870	0
<i>Utgifter familjen totalt</i>	<i>21 060</i>	<i>16 760</i>	<i>8 080</i>
<b>Till övrig konsumtion</b>	2 534	2 763	-30

Nedan redovisas, i *tabellerna 5.6, 5.7 och 5.8*, den ekonomiska situationen om familjerna istället för låg lön har medianlön. Naturligen får hushållen något högre belopp kvar till övrig konsumtion. Vidare kan det konstateras att den bidragsskyldige ensamstående fadern med tre barn inte hamnar på underskott, utan får 1 800 kronor kvar till övrig konsumtion.

**Tabell 5.6 Familjer med medianinkomst, ett barn, fyra år. År 2001. Kronor per månad**

	Samboende	Ensam mor	Ensam far, bidragsskyldig
Nettolön	25 150	11 750	13 400
Barnbidrag	950	950	0
Bostadsbidrag	0	600	0
Underhållsstöd		1 173	-1 173
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>26 100</i>	<i>14 473</i>	<i>12 227</i>
Föräldrar	11 000	7 710	8 080
Barn	2 450	2 400	0
Barnomsorg maxtaxa	1 130	530	0
<i>Utgifter familjen totalt</i>	<i>14 580</i>	<i>10 640</i>	<i>8 080</i>
<b>Till övrig konsumtion</b>	11 520	3 833	4 147

**Tabell 5.7 Familjer med medianinkomst, två barn, två och fyra år. År 2001. Kronor per månad**

	Samboende	Ensam mor	Ensam far, bidragsskyldig
Nettolön	25 150	11 750	13 400
Barnbidrag	1 900	1 900	0
Bostadsbidrag	0	1 500	0
Underhållsstöd		2 346	-2 346
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>27 050</i>	<i>17 496</i>	<i>11 054</i>
Föräldrar	11 000	7 710	8 080
Barn	5 130	4 960	0
Barnomsorg maxtaxa	1 880	880	0
<i>Utgifter familjen totalt</i>	<i>18 010</i>	<i>13 550</i>	<i>8 080</i>
<b>Till övrig konsumtion</b>	9 040	3 946	2 974

**Tabell 5.8 Familjer med medianinkomst, tre barn, två, fyra och sju år. År 2001. Kronor per månad**

	Samboende	Ensam mor	Ensam far bidragsskyldig
Nettolön	25 150	11 750	13 400
Barnbidrag	3 104	3 104	0
Bostadsbidrag	0	2 400	0
Underhållsstöd		3 519	-3 519
<i>Disponibel inkomst</i>	<i>28 254</i>	<i>20 773</i>	<i>9 881</i>
Föräldrar	11 000	7 710	8 080
Barn	8 300	8 220	0
Barnomsorg maxtaxa	2 260	1 050	0
<i>Utgifter familjen totalt</i>	<i>21 560</i>	<i>16 980</i>	<i>8 080</i>
<b>Till övrig konsumtion</b>	<b>6 694</b>	<b>3 793</b>	<b>1 801</b>

I kapitel 6 (tabell 6.7) redovisas en sammanfattning av hur mycket som återstår till "övrig konsumtion" för olika familjetyper när de nödvändiga utgifterna är betalda.

## 6 Särlevande föräldrar och deras barn

De särlevande föräldrarna och deras barn uppmärksammas särskilt i utredningens direktiv. I detta kapitel redovisas dels familjesituationen för dessa barn, dels något om inkomster för föräldrar i och utanför underhållsstödet. Ungefär 60 procent av de särlevande föräldrarna och drygt 50 procent av barnen ingår i underhållsstödssystemet.

Föräldrar i underhållsstödssystemet har lägre inkomst än de som står utanför systemet. Det gäller både boföräldrarna och de bidragsskyldiga, och både dem som lever ensamma och dem som har ny partner. Den ekonomiska situationen redovisas för några olika familjetyper med olika antal barn och med nu gällande regler.

### 6.1 Barns familjeförhållanden

Vid ingången av år 2000 fanns det cirka 2 miljoner barn under 18 år. Av dessa bodde tre fjärdedelar, cirka 75 procent, tillsammans med båda sina biologiska föräldrar. Ytterligare minst fem procent av barnen bodde i en familj med ett sammanboende par, men där en av föräldrarna är styvförälder. Återstående cirka 20 procent av barnen levde med en ensamstående förälder. Uppgifterna har hämtats ur Statistiska centralbyråns (SCB) rapport Barn och deras familjer år 1999 och bygger på uppgifter från befolkningsstatistiken och från arbetskraftsundersökningen (AKU). I befolkningsregistren blir sambor utan gemensamma barn räknade som ensamstående. Detta innebär att antalet ensamstående överskattas och antalet samboende underskattas. För att få en uppfattning om hur många som faktiskt är samboende har SCB med hjälp av uppgifter ur AKU gjort uppskattningar.



I *tabell 6.1* redovisas fördelningen av barn i olika familjetyper dels enligt befolkningsstatistiken, dels enligt den uppskattning som SCB gjort med hjälp av AKU 1999. Det totala antalet barn under 18 år, som har särlevande föräldrar, uppskattar SCB till 493 000. Tabellen visar också att antalet barn med faktiskt ensamstående mödrar uppskattas vara cirka 80 000 färre med hjälp av AKU än vad befolkningsregistret visar. Andelen mödrar med en ny partner kan alltså vara betydligt fler jämfört med vad som framkommer i registret över totalbefolkningen.

**Tabell 6.1 Hemmaboende barn under 18 år efter familjetyper (1000-tal). December 1999**

Barnen bor med	Enligt befolkningsregistret		Uppskattad fördelning	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Bägge ursprungliga föräldrarna	1 443	75	1 443	75
Ursprunglig mor och styvfar	71	4	150	8
Ursprunglig far och styvmor	11	1	11	1
Ensamstående mor	344	18	265	14
Ensamstående far	56	3	56	3
Andra i föräldrars ställe	4	0	4	0
Uppgift saknas	7	0	7	0
Samtliga	1 936	100	1 936	100

*Källa:* SCB, Barn och deras familjer, Demografiska rapporter 2000:2

## 6.2 Hur många föräldrar lever skilda från barnets andra förälder?

Utredningen har låtit göra en sammanställning av fakta om samtliga barn som lever med en av sina föräldrar. Uppgifter om särlevande föräldrar och deras barn har hämtats från registret över totalbefolkningen. Uppgifter om inkomster har hämtats från registret över inkomst och förmögenhet och uppgifter om underhållsstöd har hämtats från Riksförsäkringsverket.

I december 2000 fanns det totalt 472 200 barn som bodde tillsammans med endast en av föräldrarna. För drygt 30 000 barn saknades uppgift om den bidragsskyldige föräldern. Förklaringen till detta kan vara att denna förälder aldrig har bott i Sverige, att ärendet om separation ännu inte har handlagts och registrerats, eller att faderskapet inte är fastställt. Vidare var drygt 15 600 för-

äldrar till 23 000 barn avlidna och 10 000 bidragsskyldiga föräldrar till 15 000 barn hade emigrerat till ett annat land. För återstående 405 000 barn med särlevande föräldrar finns uppgifter om barnets båda föräldrar.

Totalt fanns det 314 000 boföräldrar (i föräldrabalken: vårdnads-havare). Cirka 85 procent var kvinnor och 15 procent män. Bland kvinnorna var 20 procent samboende eller gifta med ny partner. Motsvarande andel för män var 18 procent. Andelen samboende mödrar kan dock vara underskattad, eftersom samboende utan gemensamma barn, inte kan identifieras i registret över totalbefolkningen (se tabell 6.1).

Antalet särlevande bidragsskyldiga föräldrar var något färre än boföräldrarna, 267 000. Fördelningen mellan könen var den omvända jämfört med boföräldrarna, 15 procent var kvinnor och 85 procent män. Andelen med ny partner var även för denna grupp cirka 20 procent, 19 procent bland de bidragsskyldiga mammorna jämfört med 22 procent bland papporna.

I *tabell 6.2* redovisas de särlevande föräldrarna efter familjesituation, kön och antal barn de sammanlever med. Vidare framgår det genomsnittliga antalet barn i de olika grupperna. Inte oväntat hade gruppen boföräldrar som sammanbor med ny partner flest hemmavarande barn. De samboende kvinnorna hade i genomsnitt 2,47 barn och männen 2,69. De bidragsskyldiga föräldrarna bodde tillsammans med barn i väsentligt mindre omfattning. Andelen ensamstående bidragsskyldiga föräldrar som *inte* levde tillsammans med något barn var för män 92 procent och för kvinnor 56 procent. De redovisade uppgifterna bygger på var barnet är folkbokfört och säger inte något om hur frekvent umgänget är. Barn som bor lika mycket hos båda föräldrarna (växelvis boende) är folkbokförda hos en av föräldrarna och redovisas här som boende hos den föräldern.

**Tabell 6.2 Särlevande föräldrar och hemmavarande barn efter familjetyp och kön. År 2000**

	Antal föräldrar	Hemma varande barn *	Genomsnittligt antal hemma - varande barn	Föräldrar utan barn i hus- hållet (%)
<i>Boföräldrar</i>	314 100	544 600	1,7	
Ensamstående				
- kvinnor	214 220	339 300	1,58	-
- män	38 900	52 700	1,36	-
Sammanboende				
- kvinnor	52 400	129 500	2,47	-
- män	8 600	23 000	2,69	-
<i>Bidragsskyldiga</i>	267 000	116 300	0,4	
Ensamstående				
- kvinnor	32 500	19 600	0,6	56
- män	177 400	16 200	0,1	92
Samboende				
- kvinnor	7 900	11 600	1,5	20
- män	49 300	69 000	1,4	25

\* Inklusiva barn till ny partner

*Källa:* Utredningens bearbetning av material från SCB

### 6.3 Barn och föräldrar i och utanför underhållsstödssystemet

Antalet barn med särlevande föräldrar, vars bägge föräldrar fanns med i materialet, var 405 000. Av dessa barn återfanns närmare 247 000 (52,2 procent av det totala antalet barn med särlevande föräldrar) i underhållsstödssystemet. Antalet barn som inte fanns med i underhållsstödssystemet var 158 400 (33,5 procent av det totala antalet). Drygt 67 000 barn (14,2 %) hade inte båda föräldrarna med i materialet. Till den gruppen hör barn till en avliden förälder eller en förälder som har emigrerat, barn där det saknas uppgifter om den bidragsskyldige föräldern och barn som inte bor hos någondera av föräldrarna.

Totalt 277 600 boföräldrar och 243 000 bidragsskyldiga föräldrar ingår i analysen. Drygt 36 600 boföräldrar och 49 800 bidrags-

skyldiga hör samman med den grupp om 67 000 barn där det saknas uppgifter om någon av de berörda personerna. Denna grupp ingår inte i den följande redovisningen.

I *tabell 6.3* redovisas de särlevade föräldrarna och deras förhållande till underhållsstödssystemet. Såväl boföräldrar som bidragsskyldiga föräldrar återfanns oftast i underhållsstödssystemet, 58 procent av boföräldrarna och 63 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna, medan som ovan nämnts, drygt 50 procent av barnen fanns i systemet.

**Tabell 6.3 Särlevande föräldrar fördelade efter samboendeform och förhållande till underhållsstödssystemet. December 2000**

	Boföräldrar		Bidragsskyldiga	
	Antal	Procent	Antal	Procent
<i>Underhållsstöd</i>	161 300	58	152 800	63
- Ensamstående	128 500	46	118 200	49
- Samboende	32 800	12	34 600	14
<i>Ej underhållsstöd</i>	116 400	42	90 200	37
- Ensamstående	97 800	35	73 300	30
- Samboende	18 600	7	16 900	7
<i>Totalt</i>	<i>277 700</i>	<i>100</i>	<i>243 000</i>	<i>100</i>

Källa: Utredningens bearbetning av material från SCB

#### 6.4 Något om föräldrarnas inkomstförhållanden

De föräldrar som återfanns i underhållsstödssystemet hade en betydligt lägre inkomst än övriga föräldrar. Detta framgår närmare i *tabell 6.4*, som redovisar de särlevande föräldrarna efter taxerad inkomst och förhållande till underhållsstödssystemet. Vidare redovisas den genomsnittliga taxerade inkomsten i varje grupp. Boföräldrar som inte nyttjade systemet, hade en taxerad inkomst som i genomsnitt var närmare 40 000 kronor högre än för boföräldrar inom systemet. Skillnaden var än större för de bidragsskyldiga föräldrarna. De som var utanför systemet hade en genomsnittlig taxerad inkomst som var 100 000 kronor högre än de som var i systemet. Skillnaden i genomsnittlig inkomst mellan boföräldrar och bidragsskyldiga var relativt liten i den grupp som fanns i

underhållsstödssystemet, cirka 10 000 kronor per år. Bland föräldrar utanför systemet hade de bidragsskyldiga föräldrarna däremot en avsevärt högre genomsnittsinkomst än boföräldrarna i samma grupp. Skillnaden var nära 75 000 kronor per år.

**Tabell 6.4 Antal särlevande föräldrar i och utanför underhållsstödssystemet fördelade efter taxerad inkomst. December 2000**

Inkomst (tkr)	Med underhållsstöd		Utan underhållsstöd	
	Boföräldrar	Bidragsskyldiga	Boföräldrar	Bidragsskyldiga
0-72	27 400	30 600	15 200	5 500
72-100	12 000	9 500	5 800	2 000
100-120	15 000	9 800	6 800	2 100
120-150	33 000	21 800	16 500	5 100
150-200	45 900	37 700	32 300	16 600
200-250	18 800	26 400	21 100	24 100
250-300	5 500	10 400	8 900	14 100
300-	3 600	6 600	9 800	20 600
Totalt	161 300	152 800	116 300	90 200
Medelvärde	141 700	153 200	179 100	253 000

*Källa:* Utredningens bearbetning av material från SCB

Den relativa fördelningen mellan olika inkomstnivåer framgår av *tabell 6.5*. Det är en jämförelsevis liten skillnad mellan boföräldrarna i de två grupperna. Den största andelen (28 %) återfanns i båda grupperna i intervallet 150 000–200 000 kronors årsinkomst. Skillnader i inkomst mellan bidragsskyldiga i de olika grupperna var däremot påtaglig. Bland de bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet hade 32 procent en taxerad inkomst under 120 000 kronor jämfört med 10 procent av de bidragsskyldiga som var utanför systemet. Omvänt hade endast 11 procent bidragsskyldiga i systemet en inkomst över 250 000 kronor jämfört med 39 procent av de bidragsskyldiga utanför systemet.

**Tabell 6.5 Andel särlevande föräldrar i och utanför underhållsstödssystemet fördelade efter taxerad inkomst. December 2000. Procent**

Inkomst (tkr)	Med underhållsstöd		Utan underhållsstöd	
	Boföräldrar	Bidragsskyldiga	Boföräldrar	Bidragsskyldiga
0-72	17	20	13	6
72-100	7	6	5	2
100-120	9	6	6	2
120-150	20	14	14	6
150-200	28	25	28	18
200-250	12	17	18	27
250-300	3	7	8	16
300-	2	4	8	23
Totalt	100	100	100	100

*Källa:* Utredningens bearbetning av material från SCB

Jämförelser mellan grupperns taxerade inkomst visar dock inte hela bilden. För att få en mer rättvisande bild bör även hänsyn tas till hur många familjemedlemmar som skall leva på inkomsten. I *tabell 6.6* redovisas föräldrarna efter justerad disponibel inkomst. Justerad disponibel inkomst innebär att hänsyn tas till skatter och bidrag, till det totala antalet personer i hushållet och till personernas ålder. (En närmare beskrivning av begreppet justerad disponibel inkomst finns i bilaga 7.)

**Tabell 6.6 Antal och andel föräldrar i och utanför underhållsstödssystemet fördelade efter justerad disponibel inkomst och sammanboendeform. År 2000. Procent**

Inkomst	I underhållsstödssystemet				Ej i underhållsstödssystemet			
	Boförälder		Bidragsskyldig		Boförälder		Bidragsskyldig	
	Ensam	Sambo	Ensam	Sambo	Ensam	Sambo	Ensam	Sambo
0-50	3	1	10	6	7	2	4	2
50-100	58	29	34	35	46	24	11	14
100-150	35	58	42	45	34	48	33	37
150-200	3	9	11	10	8	17	30	25
200-	1	3	3	3	4	9	22	22
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100
Antal	128500	32800	118200	34600	97800	18600	73300	16900
Kr/år*	98000	119200	107700	110400	107000	135600	171500	214600

\* Justerad disponibel inkomst

*Källa:* Utredningens bearbetning av material från SCB

Bland de ensamstående boföräldrarna hade mer än hälften en justerad disponibel inkomst som var under 100 000 kronor per konsumtionsenhet, oberoende av om de var i underhållsstödssystemet eller inte. I den högsta inkomstgruppen, mer än 200 000 kronor, återfanns en procent av ensamföräldrarna och tre procent av särlevande föräldrar med ny partner i underhållsstödssystemet, jämfört med fyra respektive nio procent för boföräldrar utanför systemet.

Bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet hade den största gruppen föräldrar med mycket låg ekonomisk standard, tio procent av ensamstående bidragsskyldiga hade en inkomststandard under 50 000 kronor per år. Motsvarande för boföräldrarna var tre procent. Bland bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet hade tre procent en hög ekonomisk standard, dvs. en justerad disponibel inkomst över 200 000 kronor per år, jämfört med 22 procent av bidragsskyldiga utanför underhållssystemet.

## 6.5 Vad har olika typhushåll kvar till övrig konsumtion efter det att nödvändiga utgifter har betalats?

I det följande redovisas hur stort överskott några olika typfamiljer har kvar till övrig konsumtion när de nödvändiga utgifterna och, i förekommande fall, barnomsorgsavgiften är betalda. Syftet med sammanställningen är att ge exempel på hur den ekonomiska situationen förändras vid övergång från att vara ensamstående till att vara samboende, att därefter få barn, att separera och flytta samman med en ny partner.

Det har stor betydelse för resultatet vilket antagande som görs om barnomsorgsavgiften, vars konstruktion och nivå varierar starkt mellan olika kommuner. Maxtaxan har här använts i beräkningarna.

*Tabell 6.7* och *6.8* visar översiktligt den ekonomiska situationen i några olika familjesituationer. Exempelen utgår från de två vuxna som ingår i typfamiljerna i kapitel 5. Grundförutsättningarna, inkomst, boendekostnad m.m., framgår närmare av tabell 5.2. Tabellerna visar det disponibla överskottet i olika familjesituationer efter det att aktuella bidrag har lagts till och nödvändiga kostnader har dragits från.

Tabell 6.7 gäller låginkomsttagare. Den utgår från de belopp som har beräknats för övrig konsumtion i tabellerna 5.2–5.8. En kvinnlig och en manlig låginkomsttagare bor ensamma i varsin tvårumslägenhet. Efter att de har betalat nödvändiga utgifter inklusive hyra (3 680 kr/månad) återstår 2 190 kronor av kvinnans inkomst och 2 510 kronor av mannens inkomst till övrig konsumtion. Beloppet skall räcka till t.ex. tandvård, semester och eventuell bil.

Mannen och kvinnan antas flytta ihop och dela på en tvårumslägenhet. Boendekostnad och andra fasta gemensamma kostnader, t.ex. för TV, telefon och tidning minskar, och det gemensamma överskottet ökar med 4 790 kronor till 9 490 kronor per månad. När de får barn minskar överskottet till 7 100 kronor i månaden om det finns ett barn och till 2 534 kronor per månad om det är tre barn i familjen.



**Tabell 6.7 Kvar till övrig konsumtion efter bidrag och avdrag för nödvändiga utgifter. Låginkomsttagare. År 2001. Kronor per månad**

Familjesituation	Kvinna	Samboende	Man
<i>Låginkomsttagare Bruttolön</i>	<i>14 550 kr/mån</i>	<i>30 220 kr/mån</i>	<i>15 670 kr/mån</i>
Ensamstående utan barn	2 190		2 510
Sambo 0 barn		9 490	
1 barn		7 100	
2 barn		4 790	
3 barn		2 534	
Separerade			
Mor* 1 barn	2 703		1 337
2 barn	2 686		560
3 barn	2 763		-30
Far har umgänge 12 dagar per månad med**			
1 barn			185
2 barn			-875
3 barn			-1 747
Mor omgift			
1 barn		8 273	1 337
2 barn		7 136	560
3 barn		6 053	-30

\*Mor= Boförälder, far= umgängesförälder med begränsat umgänge med barnen.

\*\* Omfattande umgänge kräver tre rum + kök (tidigare två rum + kök). Hyra 3 680+ 870 kr/mån. Ökad matkostnad för barn enligt Konsumentverket år 2001, genomsnitt för samtliga åldrar 706 kr/barn/mån, 24 kr/barn/dag.

Om föräldrarna separerar och barnen bor hos kvinnan, minskar hennes överskott till cirka 2 700 kronor, både när hon har ett och när hon har tre barn. När hon blir ensamstående förälder får hon bostadsbidrag, underhållsstöd och en lägre barnomsorgsavgift (bidragsbeloppen framgår av tabellerna 5.3–5.5). Den bidragskyldige pappan får betala underhållsstöd med ett belopp som beror av hans inkomst och antalet barn. Ett exempel har lagts in där pappan har ett omfattande umgänge, tolv dagar per månad, med ett till tre barn. För att ha möjlighet att umgås i så stor omfattning med barnen antas han bo i en trerumslägenhet och betala en hyra på 4 550 kronor per månad. Vidare har han en

merkostnad för mat till barnen. Utgifterna för mat varierar mellan 280 kronor per månad för ett barn till 847 kronor för tre barn. Det belopp som finns kvar till övrig konsumtion är, om han har ett barn, 185 kronor per månad. Har han tre barn finns det inte något överskott utan en brist på cirka 1 750 kronor.

Om boföräldern flyttar samman med en ny partner (som också är låginkomsttagare) ökar hennes utrymme till övrig konsumtion. Dels är de två som delar på de gemensamma kostnaderna för bl.a. boende, dels får hon underhållsstöd för barnen. Överskottet blir mellan 8 275 kronor, om det finns ett barn och 6 050 kronor, om det finns tre barn i familjen.

*Tabell 6.8* visar motsvarande bild för föräldrar med medianinkomster och ett, två eller tre barn. Bilden är i huvudsak densamma som i det tidigare exemplet. Den största skillnaden är att pappan med det mer omfattande umgänget fortfarande har ett litet överskott till övrig konsumtion även om han har tre barn.

**Tabell 6.8 Kvar till övrig konsumtion efter bidrag och avdrag för nödvändiga kostnader. Medianinkomsttagare. År 2001. Kronor per månad**

Familjesituation	Kvinna	Samboende	Man
<i>Medianinkomst Bruttolön</i>	<i>17 570 kr/mån</i>	<i>30 220 kr/mån</i>	<i>20 150 kr/mån</i>
Ensamstående utan barn	4 040		5 320
Sambo 0 barn		14 150	
1 barn		11 520	
2 barn		9 040	
3 barn		6 694	
Separerade			
Mor* 1 barn	3 833		4 147
2 barn	3 946		2 974
3 barn	3 793		1 801
Far har umgänge 12 dagar per månad med**			
1 barn			2 995
2 barn			1 539
3 barn			84
Mor omgift			
1 barn		12 693	4 147
2 barn		11 386	2 974
3 barn		10 231	1 801

\*Mor= boförälder, far= umgängesförälder med begränsat umgänge med barnen.

\*\* Omfattande umgänge kräver tre rum + kök (tidigare två rum + kök). Hyra 3 680+870 kr/mån. Ökad matkostnad för barn enligt Konsumentverket år 2001, genomsnitt för samtliga åldrar 706 kr/barn/mån, 24 kr/barn/dag.

## 7 Några internationella jämförelser

Barn i Sverige har relativt god levnadsstandard i förhållande till hela befolkningen. Barnfattigdomen är låg, internationellt sett. De ekonomiska familjestöden i de andra nordiska länderna redovisas. Systemen är relativt likartade. Alla nordiska länder utom Sverige har riktade stöd till ensamföräldrar inom sina generella system. Norge har dessutom ett särskilt tidsbegränsat och inkomstrelaterat "övergångsstöd" för ensamföräldrar med yngre barn. Ett av syftena med detta är att långsiktigt stärka deras möjlighet att kunna försörja sig med hjälp av eget arbete. Stöd för vård av små barn i hemmet finns i både Finland och Norge. I bilaga redovisas barnomsorgen i Norge och Finland.

### 7.1 Barnens levnadsstandard

Internationella jämförelser visar att barn i Sverige har en god relativ standard i förhållande till hela befolkningen. Även barnfattigdomen är mycket låg i Sverige. Denna bild bekräftas av en aktuell rapport från OECD om inkomstfördelning och fattigdom i OECD-området (*Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area*. Labour market and social policy occasional papers no. 42, Förster 2000). Studien omfattar 21 länder och baseras på nationella beräkningar.

Alla OECD-länder har system för att stödja barnfamiljer men de skiljer sig betydligt i kostnadsstorlek och utformning. Ett flertal studier har visat att de svenska barnen har en bättre relativ standard än vad som är vanligt i andra länder. Den ekonomiska krisen och besparingarna i Sverige har dock träffat barnfamiljerna relativt hårt. Av *tabell 7.1*, som visar barnens relativa disponibla inkomst, framgår emellertid att barnen i Sverige fortfarande har en god relativ

standard. Barnen i Sverige hamnar på tredje plats efter barnen i Belgien och Finland.

**Tabell 7.1 Barnens relativa disponibla inkomst**

	Relativ disponibel inkomst*	Förändring, procent- enheter	Avser år
1 Belgien	104.9		1983-1995
2 Finland	100.9	2.8	1986-1995
3 Sverige	98.9	-2.2	1983-1995
4 Grekland	97.7	3.5	1988-1994
5 Norge	97.6	1.1	1986-1995
6 Danmark	97.2	-2.5	1983-1994
7 Frankrike	94.9	0.4	1984-1994
8 Ungern	93.0	-6.0	1991-1997
9 Tyskland	90.8	-2.6	1984-1994
10 Österrike	89.9	0.1	1983-1993
11 Nederländerna	89.3	0.0	1985-1994
12 Irland	88.9	2.1	1987-1994
13 Italien	88.9	-1.3	1984-1993
14 Kanada	87.6	0.0	1985-1995
15 Australien	85.6	-1.1	1984-1994
16 Storbritannien	85.0	-3.5	1985-1995
17 Turkiet	84.7	-4.1	1987-1994
18 USA	84.1	2.5	1984-1995
19 Mexiko	83.2	-1.0	1989-1994

\*Barnen under 18 år har i beräkningen antagits få samma del av disponibla inkomsterna som föräldrarna och barnens relativa standard beräknas i procent av genomsnittet för hela befolkningen.

*Källa:* Förster (2000)

Ett annat viktigt mått på barnens ekonomiska situation är hur stor andel av dem som lever i relativ fattigdom. *Tabell 7.2* redovisar andelen barn som lever i relativ fattigdom. Med detta mått bildar de nordiska länderna tillsammans med Belgien en grupp av länder med betydligt lägre barnfattigdom än de övriga. I botten återfinns Mexico och USA, där ungefär var fjärde barn lever i relativ fattigdom.

**Tabell 7.2 Andelen barn som lever i relativ fattigdom.**

	Andel (%)*	Förändring procent- enheter	Avser år
1 Finland	2.1	-0.8	1986-1995
2 Sverige	2.7	-0.3	1983-1995
3 Danmark	3.4	-1.2	1983-1994
4 Belgien	4.1		1983-1995
5 Norge	4.4	0.5	1986-1995
6 Frankrike	7.1	0.5	1984-1994
7 Österrike	7.3	1.8	1983-1993
8 Nederländerna	9.1	5.8	1985-1994
9 Ungern	9.7	1.7	1991-1997
10 Tyskland	10.6	4.5	1984-1994
11 Australien	10.9	-4.6	1984-1994
12 Grekland	12.3	-0.3	1988-1994
13 Irland	13.4	0.1	1987-1994
14 Kanada	14.2	-1.6	1985-1995
15 Storbritannien	17.4	7.7	1985-1995
16 Italien	18.8	7.3	1984-1993
17 Turkiet	19.7	-0.7	1987-1994
18 USA	23.2	-2.7	1984-1995
19 Mexiko	26.2	1.4	1989-1994

\*Tabellen avser andelen av barnen i respektive land som lever i ett hushåll vars inkomster understiger halva medianen av den justerade disponibla inkomsten för hela befolkningen.

Källa: Förster(2000)

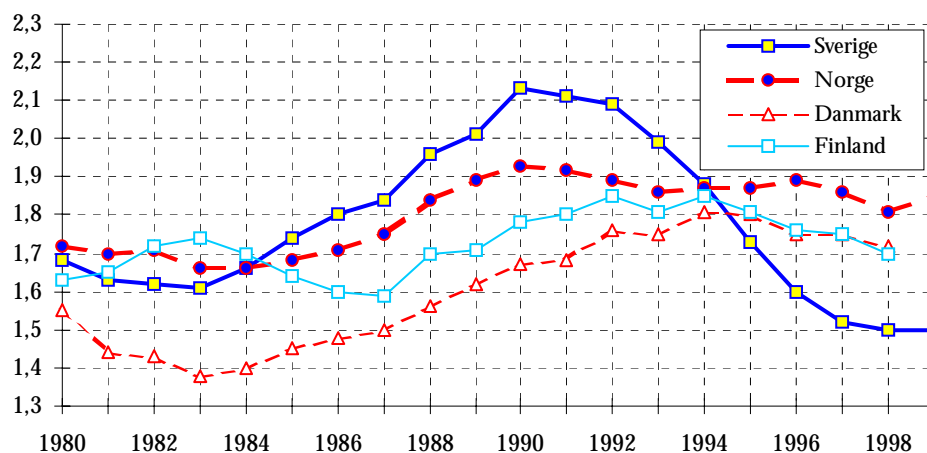
Av tabellen framgår även att barnfattigdomen har minskat i åtta länder, och ökat i tio. Anmärkningsvärt är de kraftiga ökningarna i Storbritannien, Italien och Nederländerna.

## 7.2 Nativiteten i de nordiska länderna

Det svenska barnafödandet ligger ungefär i nivå med EU-genomsnittet som är 1,5 barn per kvinna. Finland, Norge och Danmark har dock för närvarande högre fruktsamhet än Sverige. I *figur 7.1* redovisas de summerade fruktsamhetstalen i de nordiska länderna sedan 1980; figuren redovisar dock inte de isländska fruktsamhets-

talen. Den summerade fruktsamheten anger det antal barn som kvinnor skulle få i genomsnitt, om det enskilda årets fruktsamhet i varje ålder skulle gälla i framtiden. Av figuren framgår att svängningarna i fruktsamhetstalen under den aktuella perioden har varit kraftigare i Sverige än i de övriga nordiska länderna.

**Figur 7.1 Summerade fruktsamhetstal i Sverige, Norge, Finland och Danmark sedan 1980**



*Källa:* Gunnar Andersson (Max-Planck-Institut für demografische Forschung)

### 7.3 De ekonomiska familjestöden i Norden

De ekonomiska familjestöden i Norden liknar till stora delar varandra. I de nordiska länderna utgår barnbidrag. Den period då man kan motta ersättning i samband med födsel är förhållandevis lång i de nordiska länderna. Dessutom kan stöd till barn med sårlevande föräldrar utgå. Det finns dock även skillnader mellan de nordiska länderna. I Norge och Finland kan vårdnadsbidrag ges för små barn. En annan olikhet är att i Norge, Finland, Danmark och Island finns, till skillnad från Sverige, inslag i den ekonomiska

familjepolitiken som är direkt riktade till alla ensamstående föräldrar.

Det innebär vissa problem att jämföra de nordiska ländernas utgifter för familjestödet. Länderna räknar in olika mycket i familjestöden. Det har även betydelse för jämförelsen hur familjepolitiken är utformad. Länderna har valt att stödja barnomsorgen på olika sätt. *Tabell 7.3* redovisar ländernas totala utgifter per capita 1998 för stöd till barnfamiljer uppdelat på kontantstöd och service. Den visar att Norge har de högsta utgifterna för kontantstöd. Om man däremot även beaktar ländernas service till barn och barnfamiljer är det Danmark som har högst utgifter.

**Tabell 7.3 Statens och kommunernas utgifter i de nordiska länderna för stöd till barn och barnfamiljer, kontant och service. PPP\*/capita. 1998**

Utgifter familjestöd	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Kontant	360	391	275	454	354
Service	520	259	242	280	372
<i>Totalt</i>	<i>880</i>	<i>650</i>	<i>517</i>	<i>734</i>	<i>726</i>

\*Purchasing Power Parity (köpkraftsparitet)

*Källa:* NOSOSKO Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1998 (2000)

Även när de sammanlagda utgifterna 1998 för ekonomiskt stöd och service till barnfamiljerna sätts i relation till bruttonationalprodukten (BNP) hamnar Danmark högst; utgifterna utgör 3,8 procent av BNP. Även i Sverige och Norge är andelen jämförelsevis hög, 3,7 procent respektive 3,6 procent.

**Tabell 7.4 Offentliga utgifter för stöd till barn och barnfamiljer, andel av BNP. 1998**

Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
3,8 %	3,4 %	2,3 %	3,6 %	3,7 %

*Källa:* NOSOSKO, Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1998 (2000)

I *tabell 7.5* redovisas de olika nordiska ländernas offentliga utgifter för de olika delarna inom stödet till barnfamiljer.



**Tabell 7.5 Offentliga utgifter för olika delar inom stödet till barnfamiljer uttryckt i respektive lands valuta. 1998**

Miljoner. Respektive lands valuta	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
<i>Kontant</i>	18 040	14 007	7 089	24 882	33 992
Ersättning i samband med födsel och föräldraledighet	6 225	5 139	2 125	7 483	14 148
Stöd till försörjning av barn	11 781	8 353	4 360	13 822	16 855
Övrigt,	35	515	605	3 577	2 989
varav stöd till särlevande föräldrar	35	515	605	501	2 989
<i>Service</i>	26 040	9291	6 242	15 354	35 712
Daghem, familjedaghem etc	19 167	7 301	4 421	9 341	27 073
Barn- och ungdomsvård	5 365	771	970	1 213	5 411
Hemhjälp till familjer	12	179	50	-	-
Övrigt	1 488	1 040	800	4 801	3 228

*Källa:* NOSOSKO, Social tryghed i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1998 (2000)

Familjeutredningen har gjort studiebesök i Norge och Finland. Både Norge och Finland har stödformer som är direkt riktade till ensamstående föräldrar. Det har varit av särskilt intresse att få ta del av deras erfarenheter av dessa. Det gäller bl.a. hur hushållen definieras och hur man kontrollerar att en förälder är ensamstående. I den följande beskrivningen av de nordiska familjestöden läggs störst vikt vid de norska och finska stöden.

I Sverige beaktas, som har framgått i tidigare kapitel, inte försörjningsbörda i skattesystemet. Det är de ekonomiska familjestödets uppgift att förbättra den ekonomiska situationen för barnfamiljerna under den period familjerna har försörjningsbörda. Inte

heller övriga nordiska länder beaktar i någon större utsträckning familjesituationen i skattesystemet. I Norge finns det emellertid två skatteklasser. Familjer med två inkomster beskattas enligt skatteklass 1. Makar med en inkomst och ensamstående med barn beräknas enligt skatteklass 2. Sammanboende tillhör klass 1, även de som enbart har en inkomst. Inkomstavdraget är 28 800 norska kronor (klass 1) och 57 600 norska kronor (klass 2). Vidare har föräldrar med barn under tolv år rätt till inkomstavdrag för dokumenterade utgifter för tillsyn av barn. Till och med 2000 gavs även andra ekonomiska lättnader i skattesystemet för försörjare. Alla som försörjde barn under 19 år hade rätt till försörjaravdrag. Den som saknade inkomst fick istället försörjaravdraget utbetalt som bidrag. Försörjaravdraget uppgick år 2000 till 1 820 kronor per barn och år. Detta avdrag inlemmas fr.o.m. 2001 i barnbidragssystemet. Finland övergick från sambeskattning till individuell beskattning 1976. Vissa drag av sambeskattningen blev dock kvar, men de kom att få allt mindre betydelse. De familjepolitiska avdragen slopades 1994 med undantag för avdrag för underhållsskyldighet, samtidigt som barnbidragen höjdes. Även i Norge ges rätt till avdrag för betalat underhåll.

Många av de andra europeiska nationella skattesystemen innehåller mer väsentliga inslag av familjebeskattnings. De flesta medlemsländerna inom EU har någon form av skattelättnad för äktenskap och försörjningsbörda. Dessa lättnader är konstruerade på olika sätt, i form av skattekrediter, avdrag, inkomstklyvning eller olika skatteskalor för ensamstående respektive gifta par. I den kunskapssammanställning som docent Märten Palme har gjort för utredningens räkning om familjepolitik och arbetsutbud, *bilaga 5*, redogörs för de skattekrediter, dvs. negativ inkomstskatt, som i Storbritannien, och även i USA, ges till barnfamiljer med låga arbetsinkomster.

För att kunna göra en närmare jämförelse mellan stöden i Sverige, Norge och Finland krävs uppgifter om antal invånare och antal barn i respektive land. Sveriges befolkning uppgick 2000 till 8,9 miljoner människor. Motsvarande uppgifter för Norge och Finland var 4,5 miljoner respektive 5,2 miljoner människor. De tre länderna har liknande åldersprofil på sin befolkning. I *tabell 7.6* redovisas antal barn under 18 år samt antalet barnfamiljer i de olika länderna 1999.

**Tabell 7.6 Antal barn under 18 år samt antal hushåll med barn i Sverige, Norge och Finland. 1999**

Land	Antal barn 0-17 år	Antal hushåll med barn
Sverige	1 940 100	1 062 500
Norge	1 052 844	449 600
Finland	1 135 200	619 600

För det *norska* ekonomiska familjestödet, exklusive barnomsorg, anslags 2000 27 700 miljoner norska kronor. Skattelättnaderna inom det familjpolitiska området uppgick till 4 900 miljoner norska kronor. För 2001 budgeteras 30 300 miljoner norska kronor för det ekonomiska familjestödet. För skattelättnaderna budgeteras 2 900 miljoner norska kronor. I nedanstående *tabell 7.7*, som redovisar det ekonomiska familjestödet i Norge, redovisas den del av den norska motsvarigheten till det svenska bostadsbidraget – bostötte – som går till ensamstående med barn och andra barnfamiljer. Det norska stödet har en annan omfattning och annorlunda roll än det svenska bostadsbidraget. Detta stöd räknas emellertid i Norge inte till de ekonomiska familjestöden. Även i det norska studiestödet ingår barnstöd; i tabellen redovisas dock inte detta.

**Tabell 7.7 Statens utgifter för det ekonomiska familjestödet i Norge. 2001. Beräknat. Norska kronor (NOK)**

Förmån	Beräknade utgifter 2001 miljoner NOK
Övergångsstöd m.m.	2 804
Underhållsbidrag*	1 645
Födelspengar, engångsstöd m.m.	7 970
Adoptionspengar	106
Barnbidrag	14 914
Kontantstötta (vårdnadsbidrag)	2 821
<i>Summa</i>	<i>30 260</i>
Skattelättnader	(2 855)
Bostötta**	( 420)
<i>Totalt</i>	<i>(33 535)</i>

\* Det finns en nettoförskotteringsordning som innebär att antalet barn som får förskott varierar mycket från månad till månad. Inbetalningarna från bidragsskyldiga uppskattas till i storleksordningen 1 000 miljoner NOK.

\*\*För 2001 är 1,737 NOK miljarder budgeterat för bostötta. Av det stöd som år 2000 betalades ut under den andra av de tre terminerna utgick cirka en fjärdedel av stödet till barnfamiljer. Det förutsätts att andelen som går till barnfamiljer 2001 kommer att vara densamma.

I *Finland* uppgick det ekonomiska familjestödet, exklusive barnomsorg, år 2000 till ca 16,2 miljarder mark. År 2001 beräknas stödet uppgå till 16,3 miljarder mark. I *tabell 7.8* redovisas budgeterade utgifter för det finska ekonomiska familjestödet 2001.

**Tabell 7.8 Offentliga utgifter för det ekonomiska familjestödet i Finland 2001. Beräknat. Finska mark (FIM)**

Förmån	Berörda barn eller mot- tagare (2000-12-31)	2000 miljoner FIM	2001 miljoner FIM
Barnbidrag	1 067 000	8 247	8 180
Föräldrapenning		2 800	2 900
- mödrar	48 500		
- fäder	2 700		
Hemvårdsstöd		2 150	2 200
- mottagare	69 600		
- barn	107 000		
Privatvårdsstöd	13 700	112	114
Underhållsstöd	108 600	562	580
Bostadsbidrag	76 000	1 270	1 270
Studiepenning*	26 000	85	85
Vårdbidrag för barn **	28 300	435	457
Barnpensioner	28 500	510	520
<i>Totalt</i>		<i>16 171</i>	<i>16 306</i>

\*barn under 18 år

\*\*långtidssjuka eller funktionshindrade barn

De statliga utgifterna för det svenska ekonomiska stödet beräknas till cirka 51 miljarder kronor 2001. En närmare redogörelse ges i kapitel 3 (tabell 3.1-2).

De tre länderna har valt att utforma barnomsorgen på något olika sätt, vilket framgår av *bilaga 4*. Det medför att det är svårt att få en helt rättvisande jämförelse mellan ländernas kostnader för barnomsorg. I regel börjar barnen skolan i Norge vid 6 år, i Finland vid 7 år och i Sverige när de är 6 år. De totala utgifterna för den offentliga barnomsorgen uppgick 1999 till 12,1 miljarder norska kronor i Norge, 8,3 miljarder mark i Finland (dagvård) och i Sverige beräknades utgifterna för 1998 till 40 miljarder kronor. *Tabell 7.9* visar hur finansieringen av den offentliga barnomsorgen fördelas mellan stat, kommuner och föräldraavgifter i de tre länderna.

**Tabell 7.9 Fördelning av finansieringen av den offentliga barnomsorgen i Norge (1999), Finland (1999) och Sverige (1998). Procent**

Finansieringskälla	Norge	Finland	Sverige
Staten	34	20	83
Kommunerna	21	65	
Föräldraavgifter	37	15	17
Annan finansiering	8	-	-

### 7.3.1 Barnbidrag

I alla nordiska länder utgår ett obeskattat barnbidrag. Det är endast i Island som bidraget inkomstprövas. Vidare har de flesta nordiska länderna flerbarnstillägg, dock något olika utformade. I det norska barnbidragssystemet har man emellertid nyligen, 1 januari 2001, avskaffat vad man i Norge kallar syskongraderingen. I Norge och Danmark finns även småbarnstillägg för barn under tre år. I Danmark ges även tillägg för barn under sju år. Vidare finns särskilda tillägg för ensamstående föräldrar i de flesta nordiska länder, vilket framgår av avsnitt 7.3.4 Stöd till ensamstående. I *tabell 7.10* ges en sammanfattning av utformningen av barnbidragen i Norden 1998.

**Tabell 7.10 Barnbidragen i Norden 1998**

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Är barnbidraget inkomstgraderat?	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Är barnbidraget skattefritt?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Ges samma belopp oavsett barnets ålder?	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Ges tillägg för flera barn?	Nej	Ja	Ja	Ja*	Ja
Ges tillägg till ensamstående?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej

\* Fr.o.m. 2001 ges inget tillägg för flera barn

*Källa:* NOSOSKO Social trygghet i de nordiske lande. Omfang, udgifter og finansiering 1998

I Norge och Danmark ges barnbidraget fram tills barnet fyller 18 år. Åldersgränsen för det norska bidraget höjdes nyligen, den 1 juli 2000, t.o.m. utgången av den månad som barnet fyller 18 år. Tidigare gavs bidraget enbart till 16 års ålder. I Finland betalas barnbidraget för barn under 17 år. En arbetsgrupp inom Social- och hälsoministeriet, undersöker emellertid möjligheterna att förlänga barnbidraget till 18 år och låta det ersätta motsvarande studiebidrag. Den ekonomiska situationen försämras ofta när barnet börjar gymnasium eller yrkesskola. Det finska studiestödet är inkomstprövat. Stödet är även beroende av studieort.

I *Norge* uppgår barnbidraget, kallat barnetrygd, till 11 664 norska kronor per år. I barnetrygden ingår flera tillägg: småbarnstillägg, finnmarkstillägg, utvidgad barnetrygd till ensamstående med barn och extra småbarnstillägg till ensamstående. Småbarnstillägget utgår till barn under tre år. Detta uppgår till 7 884 norska kronor per barn och år och utgår fr.o.m. månaden efter att barnet har fyllt 1 år och t.o.m. den månad barnet fyller tre år. De bidragsmottagare som bor i Finnmark eller Nord-Troms får ett tillägg på 3 792 norska kronor per barn per år. Ensamstående har rätt till s.k. utvidgad barnetrygd, vilket innebär att de får bidrag för ett barn mer än det faktiska barnantalet. Ensamstående med barn som uppfyller villkoren för utvidgad barnetrygd och för s.k. övergångsstöd har även rätt till ett extra småbarnstillägg för barn i åldern noll till tre år. Det utgår enbart ett tillägg oavsett om vederbörande försörjer ett eller flera barn i aktuell ålder. Tillägget uppgår till 7 884 norska kronor per år.

I Finland graderas barnbidraget efter antalet barn i familjen. Till ensamstående med barn betalas ett särskilt tillägg för varje barn. Barnbidrag ges ut enligt följande:

Första barnet 535 mark/mån  
Andra barnet 657 mark/mån  
Tredje barnet 779 mark/mån  
Fjärde barnet 901 mark/mån  
Femte och varje därefter följande barn 1 023 mark/mån

Tillägget för ensamstående med barn uppgår till 200 mark per barn och månad.

I *Danmark* uppgick år 2000 barnbidraget för barn under tre år till 2 925 danska kronor per kvartal (975 danska kronor i månaden), för barn som fyllt tre men inte sju år till 2 650 danska kronor per kvartal (883,33 danska kronor i månaden) och för barn över sju år till 2 100 danska kronor per kvartal (700 danska kronor i månaden). För ensamstående kompletteras barnbidraget med 923 danska kronor per kvartal (307,66 danska kronor i månaden) per barn och 939 danska kronor per kvartal (313 danska kronor i månaden) per ensamförälderhushåll.<sup>1</sup>

### 7.3.2 Ersättning i samband med födsel och föräldraledighet

Vår svenska föräldraförsäkring, som i huvudsak skall kompensera för inkomstbortfall vid föräldraledighet, har liknande motsvarigheter i Norge, Finland och Danmark. I Norge och Finland finns även, precis som i Sverige, en garantidel som utgår oavsett inkomst.

I *Norge* utgår födselspeng i samband med födsel. Föräldrarna kan välja 52 veckor med 80 procent av lönen eller 42 veckor med full lönekompensation. Vid 52 veckors ledighet kan 39 veckor tas ut som s.k. tidskonto, vilket innebär att en arbetstagare kan kombinera partiellt uttag av födselspeng med nedsatt arbetstid. Väljer man alternativet med 42 veckor kan 29 veckor användas som tidskonto. Resten av tiden är förbehållen någon av föräldrarna. Tre veckor före födseln och sex veckor efter födseln är förbehållna modern. Fyra veckor är förbehållna fadern (fedrekvoten). Detta innebär att det sammanlagt är 13 veckor som inte kan användas till tidskontot. Ersättning ges för årsinkomster upp till 6 grundbelopp, vilket motsvarar 294 540 norska kronor. Mödrar, som inte har rätt till födselspeng, får ett engångsstöd som utgör 32 138 norska kronor. Engångsstödet är, till skillnad från födselspengen, obeskattat.

I *Finland* ges moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning på grundval av havandeskap, barnsörd eller vård av barn. Stödet beräknas på grundval av arbetsinkomsten, men uppgår lägst till 60 mark per dag. Förmånerna är skattepliktiga. Den blivande modern har rätt till moderskapspenning tidigast 50 och senast 30 vardagar före den beräknade nedkomsten. Perioden med moderskapspenning upphör när modern fått ersättning i 105

<sup>1</sup> Europeiska kommissionen, MISSOC 2000 *Social protection in the EU Member States and the Economic Area. Situation on 1 January 2000.*



vardagar. Den blivande fadern har rätt att ta ut faderskapsledighet när barnet föds, parallellt med att modern är moderskapsledig. Faderskapsledigheten omfattar 6 till 12 vardagar under moderskapspenningperioden och 6 ytterligare vardagar under moderskaps- eller föräldrapenningperioden, dvs. sammanlagt 18 vardagar. Fadern får faderskapspenning under denna period. Rätten till föräldrapenning börjar direkt efter moderskapsledigheten. Föräldrapenning kan utges för 158 dagar. Den kan ges till endera föräldern, men inte samtidigt.

I *Danmark* är det en förutsättning för att kunna erhålla förmänen att man har anknytning till arbetsmarknaden som löntagare eller som mottagare av arbetslöshetsersättning eller sjukpenning. Stödet beror på tidigare inkomst. Något garantibelopp finns inte.

### 7.3.3 Stöd till barn till särlevande föräldrar

De nordiska länderna började tidigt utveckla system för att förskotta underhållsbidrag för barn till ensamstående föräldrar.

I *Norge* utgår bidragsförskott till barn med särlevande föräldrar. Förskottet utgör 1 120 norska kronor per månad och barn och beskattas hos mottagaren. Ett villkor för att erhålla bidragsförskott är att fastställt eller avtalat underhållsbidrag skall betalas genom Trygdeetatens inkrävningcentral. Barnebidrag motsvarar de svenska underhållsbidragen. Föräldrarna kan avtala sinsemellan om hur högt beloppet skall vara. Bidraget baseras på procentsatser av bidragsskyldigs bruttoinkomst, 11 procent för ett barn, 18 procent för två barn, 24 procent för tre barn och 28 procent för fyra eller fler barn. Trygdekontoren, den norska motsvarigheten till det svenska försäkringskassorna, kan emellertid fastställa belopp efter en individuell prövning. En sådan individuell prövning kan ske t.ex. när barnet är över 18 år, vid delat boende eller om en av föräldrarna bor utomlands. Då inbetalningen från den underhållsskyldige är lägre än förskottsbeloppet skall förskottet endast täcka differensen mellan betalt belopp och förskottsbelopp (nettoförskottering).

Det genomsnittliga beloppet för underhållsbidrag är 1 500 norska kronor per barn. Beloppet till bidragmottagaren beskattas. På motsvarande sätt ges rätt till avdrag för den betalande parten. Man bedömer att cirka 90 procent av särlevande föräldrar betalar via staten. Relevant statistik saknas dock.

Under utredningens studiebesök framkom att viss kritik har framförts mot systemet. Kritiken rör främst att det inte tas tillräcklig hänsyn till boföräldrarnas inkomst. Det finns en regel som tar hänsyn till om boföräldern har en hög inkomst och den andre föräldern har låg inkomst, över cirka 400 000 norska kronor och under cirka 200 000 norska kronor per år, men den får betydelse i mycket få fall. Även det faktum, att man inte beaktar den tid då umgängesföräldern har barnet hos sig, har kritiserats. Ett förslag till nya regler är under beredning. Förslaget bygger på att kostnaderna för barnet skall fördelas mellan föräldrarna efter deras inkomst. En modell för beräkning av barns kostnader har utformats. Vidare skall man beakta hur lång tid den bidragsskyldige har barnet hos sig.

I *Finland* har ett barn rätt att få underhållsstöd om den bidragsskyldige inte betalar underhållsbidraget. När underhållsstöd ges ut på grund av obetalda underhållsbidrag skall kommunen kräva in underhållsstödet av den bidragsskyldige. Om den bidragsskyldige inte kan betala och underhållsbidraget måste bestämmas till ett belopp som är lägre än underhållsstödet, har barnet rätt att få ett underhållsstöd som motsvarar skillnaden mellan underhållsbidrag till fullt belopp och det fastställda lägre beloppet. Fullt underhållsstöd uppgår till 669 mark i månaden per barn.

Underhållsbidrag kan bestämmas genom avtal eller dom. När underhållsstöd ges ut på grund av obetalda underhållsbidrag skall kommunen kräva in det förfallna underhållsbidraget av den bidragsskyldige.

#### 7.3.4 Stöd till ensamstående med barn

Alla nordiska länder utom Sverige har tillägg till ensamstående i sina barnbidragssystem.

I Finland betalas sedan 1994 ett särskilt tillägg, 200 mark i månaden, till ensamföräldrar för varje barn. I det norska systemet har ensamstående rätt till s.k. utvidgat barnbidrag, vilket innebär att de får bidrag för ett barn mer än det faktiska barnantalet. Skillnaden mellan det finska och det norska tillägget för ensamstående är alltså att det förstnämnda utgår med ett lägre belopp som ges för varje barn och det sistnämnda utgår med ett högre belopp som är oberoende av antalet barn. I Norge har ensamstående med barn som uppfyller villkoren för utvidgat barnbidrag och för s.k. över-

gångsstöd (se nedan) även rätt till ett extra småbarnstillägg för barn i åldern noll till tre år. Det utgår enbart ett tillägg oavsett om vederbörande försörjer ett eller flera barn i aktuell ålder. I det danska barnbidragssystemet har man valt att både ha ett tillägg per ensamförälderhushåll och ett tillägg per barn.

I *Norge* finns även särskilda stödformer, folketrygdloven kapitel 15, för ensamstående föräldrar. Stöd till ensamstående omfattar övergångsstöd, stöd till barntillsyn, stöd till nödvändig utbildning samt bidrag för flyttkostnader för att kunna komma i arbete.

Övergångsstöd kan ges i en huvudperiod om tre år då barnet är under åtta år. Stödet kan även ges högst två månader före födseln. När det yngsta barnet är tre år ställs det krav på att ensamförsörjaren antingen är i arbete, arbetsökande eller under utbildning. Stödtiden kan utvidgas två år till om ensamförsörjaren är under "nödvändig utbildning". Det ges således inget utvidgat övergångsstöd till den som har tillräcklig yrkeskompetens. År 2000 erhöll knappt 40 000 personer övergångsstöd. Antalet beräknas minska år 2001 till knappt 28 000 bidragsmottagare. Detta beror på att regeländringar från 1998 får fullt genomslag.

Fullt övergångsstöd uppgår till 1,85 gånger grundbeloppet (vilket motsvarar 7 568 norska kronor i månaden). Stödet inkomstprövas. Arbetsinkomster som överstiger ett halvt grundbelopp reducerar stödet med 40 procent. Det innebär att stödet börjar reduceras vid 25 000 norska kronor per år och är helt borta vid 252 000 norska kronor.

Övergångsstöd utbetalas som huvudregel utan avdrag för underhållsbidrag, men folketrygden har rätt till 70 procent av den delen av bidraget som överstiger bidragsförskott till barnen.

Utbildningsstöd skall täcka vissa skolutgifter, reseutgifter och flyttkostnader i samband med utbildning. Vanligtvis ges inget stöd till den som redan har tillräcklig yrkeskompetens. Utbildningsstöd kan ges i tre år. Stödet utgår endast för tid då ensamförsörjaren har rätt till övergångsstöd.

Om man måste flytta för att kunna förvärvsarbeta kan bidrag till flyttkostnader ges. Bidraget kan ges inom samma tidsrymd som övergångsbidraget eller senast sex månader efter det att rätten till övergångsstöd upphört.

Stöd till barntillsyn kan ges till ensamstående med barn om tillsynen måste överlätas till annan på grund av arbete eller utbildning. Stödet ges med 70 procent av de dokumenterade utgifterna upp till

ett maximibelopp. Maximibeloppet för 2001 är 2 496 norska kronor per månad för ett barn, 3 256 norska kronor för två barn och 3 690 norska kronor för tre eller fler barn. Om bidragsmottagaren har en årlig inkomst som uppgår till sex till åtta grundbelopp halveras stödet. Överstiger inkomsten åtta grundbelopp utgår inget stöd. (Fr.o.m. 1 maj 2000 uppgår grundbeloppet till 49 090 kronor).

Syftet med övergångsstödet, och de andra stöden till ensamstående reglerade i folketrygdlovens femtonde kapitel, är att säkra inkomsten för ensamstående då de har små barn. Vidare syftar stödet till att ge hjälp till självhjälp så att de efter en övergångsperiod kan försörja sig själva med hjälp av eget arbete. Övergångsstödet lades om 1998. Tidigare kunde övergångsstöd ges tills yngsta barnet var färdigt med tredje skolåret (vanligtvis 10 års ålder). Vidare fanns det inga krav på utbildning eller arbete. Syftet med omläggningen var att undvika att de ensamstående med barn skulle hamna i fattigdomsfällor. Man eftersträvade att mer aktivt få ut de ensamstående i arbete. De ensamstående skall stimuleras att själv kunna försörja sig genom arbete, eventuellt efter nödvändig utbildning.

Numera är 75 procent av stödmottagarna i arbete efter utbildningen. Vid utredningens besök på det norska Social- och helsedepartementet betonade man betydelsen av den brukarmedverkan som finns i handläggningen av stödet. Det finns stödpersoner som bistår de ensamstående som skall utbilda sig. Dessa personer är själva ensamstående. De har endast till uppgift att stödja mottagarna. De skall inte rapportera eventuella uppgifter, som de får reda på i kontakterna med mottagaren, som skulle kunna påverka rätten till andra stöd.

På vissa ställen har man haft speciella utbildningsgrupper för ensamförsörjare. Under besöket framkom att man tyckte att de fungerar väl. De speciella grupperna gör det lättare att ta hänsyn till den annorlunda situation som de ensamstående med barn befinner sig i, jämfört med andra studerande.

Det tas även viss hänsyn till ensamstående i det norska studiestödsystemet (se avsnitt 7.3.6 Studiestöd)

Under utredningens studiebesök i Norge och Finland diskuterades hur man definierar vilka som skall räknas som ensamstående med barn och vilka möjligheter till kontroll som finns. Det kan konstateras att det finns relativt få kontrollmöjligheter. I princip rör det sig om liknande möjligheter som i det svenska bostads-

bidragssystemet. Hela systemet med stöd till ensamförsörjare bygger i grunden på tillit och den kännedom om befolkningen som finns hos försäkringskassan. Under utredningens besök framkom att man varken i Norge eller Finland anser sig ha några större problem med missbruk eller fusk.

I *Norge* räknas en ogift förälder, som inte bor eller lever tillsammans med barnets andre förälder, som ensamförsörjare. Stöd ges inte heller till ensamförsörjare i samboförhållande utan gemensamma barn, om förhållandet har varat i mer än 12 av de senaste 18 månaderna. För att rätt till stöd skall föreligga krävs dessutom att bidragsmottagaren varaktigt har påtagligt mer av den dagliga omsorgen för barnet än den andre föräldern. Man har i värderingen av om den ene föräldern har påtagligt mer av den dagliga omsorgen godtagit 55–60 procent av tiden. Bidragsmottagaren är skyldig att meddela alla ändringar som är av betydelse för rätten till stöd. Ensamförsörjare skall en gång om året, skriftligen, intyga att de inte lever tillsammans med barnets förälder eller i äktenskapsliknande förhållande med någon annan än barnets förälder, eller har gjort det i minst 12 av de senaste 18 månaderna (egenerklaeringsrutinen). Man bedömer att det är större motstånd mot att uttryckligen uppge oriktiga uppgifter än att försumma att rapportera ändrade förhållanden. Vidare påminns mottagaren om denna skyldighet på det utbetalningskort som sänds ut vid grundbeloppsändringar, vilket vanligtvis är en gång om året. Stödet hålls inne för dem som inte returnerar intyget.

Den som på felaktiga grunder har erhållit stöd kan bli ålagd att betala tillbaka de utbetalda beloppen. Man kan även bli anmäld för bidragsmissbruk, men det är mycket ovanligt. Under studiebesöket framkom att det är troligt att stödet leder till att en del föräldrar som separerar väljer att sinsemellan dela på syskonen. På detta sätt kan båda föräldrarna komma i åtnjutande av stöden till ensamstående med barn. Samtidigt framhölls att denna lösning inte alls behövde vara till nackdel för barnen.

I *Finland* görs en utredning varje gång någon söker ensamförsörjartillägg i barnbidraget. Den sökande får då uppge när man skilde sig och den förre makens/makans nuvarande adress. Detta måste uppges för att tillägget skall utgå. Denna försäkran gäller så länge som inga nya omständigheter uppstår. Med ensamförsörjare avses en person som inte är gift vid bidragsperiodens början eller som före periodens början flyttat ifrån sin make eller maka i syfte att upphöra med samlevnaden. Den som lever i ett gemensamt hus-

håll med en annan person under äktenskapsliknande förhållanden räknas inte som ensamförsörjare.

Det upptäckta bidragsfusket i Finland utgör en mycket liten andel av det totala stödet. I de fall där det förekom bidragsfusk 1999 hänförde sig 6 procent till ensamförsörjartillägget. År 1999 betalades 0,6 miljoner mark felaktigt ut i ensamförsörjartillägg. Vanligen återkrävs de felaktiga utbetalningarna. Det kan bli frågan om polisanmälan i de fall någon uppsätligen lämnat vilseledande uppgifter.

Under besöket framkom, att bland de få fallen av bidragsfusk, är det vanligaste sättet att fuska att man inte anmäler nytt samboförhållande. Det händer även att föräldrar som har uppgett att de har separerat i själva verket fortfarande bor tillsammans. Det finns klara svarigheter att upptäcka om någon har underlåtit att göra flyttanmälan.

### 7.3.5 Bostadsbidrag

Bostadsbidrag finns i samtliga nordiska länder. Bidragen har dock inte lika stor betydelse i alla länder. Dessutom varierar målen för bostadsbidragen något mellan de nordiska länderna. En gemensam målsättning är att bidragen till barnfamiljer skall göra det möjligt för hushåll med låga inkomster att bo i en god bostad. Därtill kommer i Sverige en betoning på inkomstomfördelning genom att bostadsbidragen ses som en viktig del av det ekonomiska stödet till barnfamiljer.

Vidare skiljer länderna sig åt vad gäller vilka hushållskategorier som kan få bostadsbidrag. Det skiljer sig även mellan de aktuella länderna huruvida stödet kan utgå till hushåll i alla slags upplåtelseformer eller endast i vissa typer av upplåtelseformer. Däremot finns i alla länder ett tak för boendekostnaderna över vilket bostadsbidrag inte utgår.

Bostadsbidraget i *Norge*, kallat bostötte, ges ut vid jämförelsevis låga inkomster och höga boendeutgifter. Stöd kan utgå till pensionärer och barnfamiljer med svag ekonomi. Stödet är inkomstprövat. Avtrappningsprocenten ökar vid ökad inkomst. De ökande procentsatserna används på hela inkomsten och inte enbart på inkomstökningen. Bidragsberäkningarna baseras på senaste taxerade inkomst. Hushåll i privatfinansierade ägarbostäder eller

hyreslägenheter med privata hyresvärdar är inte berättigade till stöd.

Norge har, bland de nordiska länderna, den klart lägsta andelen hushåll med bostadsbidrag. Omkring 103 000 norska hushåll, varav 14 900 hushåll räknas till målgruppen ensamföräldrar och 4 600 till andra barnfamiljer, mottog i september 2000 bostadsbidrag vid den andra av de tre årliga bidragsutbetalningarna.

I *Finland* kan bostadsbidrag utgå till alla typer av upplåtelseformer. Även alla typer av hushåll, inklusive hushåll utan barn, är berättigade till stöd. Stödet är inkomstprövat. Avtrappningsprocenten ökar vid ökad inkomst. De ökande procentsatserna används på hela inkomsten och inte enbart på inkomstökningen. Bidraget ersätter 80 procent av de skäliga boendeutgifter som överstiger en bassjälvrisk. Självriskbeloppen påverkas av bostadens läge, hushållets storlek och inkomster. Maximiutgifterna per kvadratmeter fastställs bl.a. efter läget (kommunerna delas in i tre olika grupper) och bostadsyta. Vid beräkningen av skäliga boendeutgifter fastslås årligen maximalt antal kvadratmeter per person. Bostadsbidrag ges i tolv månadersintervall.

Ungefär 76 000 barnfamiljer i Finland fick bostadsbidrag i slutet av 2000. Cirka 66 procent av barnfamiljerna som får bostadsbidrag är ensamstående.

Även i *Danmark* kan alla hushållstyper erhålla ett inkomstprövat bostadsbidrag. Stödet till ensamstående utan barn är emellertid betydligt lägre än till barnfamiljer. Det är endast hyresbostäder som berättigar till stöd.

### 7.3.6 Studiestöd

I de flesta av de nordiska länderna ges inget tillägg i studiestöds-systemet till studerande som har barn.

I Norge kan dock personer med försörjningsansvar för barn få barntillägg i studiestödet. Vid födsel kan studielånet omvandlas till bidrag. Kvinnor som får barn under utbildningsperioden kan få bidrag under de tre sista veckorna före födseln och de 39 första veckorna efter födseln. Bidraget kan även ges till fadern om båda föräldrarna studerar. Det kan också delas mellan föräldrarna. Stödet kan även ges under sommarmånaderna. I de fall man har barn under tio år och låg inkomst kan det ges uppskov med återbetalningen av studielån. Ensamstående med barn som endast

har ersättning från folketrygden, slipper betala räntor och behöver inte betala tillbaka studielånet så länge barnet är under tio år.

### 7.3.7 Barnomsorg

I alla nordiska länder finns offentlig finansierad barnomsorg. Andelen barn som har plats inom den offentliga barnomsorgen skiljer sig dock något åt. I Norge, Finland och Danmark kan föräldrarna erhålla kontantbelopp om de inte utnyttjar någon barnomsorgsplats. En utförligare beskrivning av hur barnomsorgen är utformad i Norge och Finland ges i *bilaga 4*.



## 8 Familjestöd, arbetsutbud och priser

På utredningens uppdrag har forskare redovisat kunskapsläget, dels när det gäller sambandet mellan marginaleffekterna i familjestödet och de berörda familjernas arbetsutbud, dels när det gäller bostadsstödet eventuella inverkan på prisbildningen på bostadsmarknaden. Slutsatsen är att ett inkomstprövat familjestöd, i praktiken bostadsbidraget, kan ha viss inverkan på arbetsutbudet, framförallt för ensamstående mödrar. Däremot ger forskarrapporten om bostadsmarknaden inte underlag för att hävda, att bostadsbidragen har drivit upp priserna på bostäder.

I detta kapitel behandlas de indirekta effekter som bostadsbidragen kan tänkas ha. För det första kan hushållets arbetsutbud och därmed arbetsinkomster påverkas av bidragens inkomst- och marginaleffekter. För det andra kan hyror och andra boendekostnader samt boendekonsumtionen påverkas. Utredningen har låtit sammanställa två kunskapsöversikter. Docent Märten Palmes rapport om "Familjepolitik och arbetsutbud – en översikt av svenska och ett urval brittiska och amerikanska studier" redovisas i *bilaga 5*. Rapporten av professor Bengt Turner och forskningsassistent Cecilia Enström om "Bostadsbidrag och prisbildning" finns i *bilaga 6*. I *bilaga 7* presenteras den modell som utredningen använder för att i kapitel 17 analysera effekterna på arbetsutbudet av olika förändringar av det ekonomiska familjestödet.

## 8.1 Arbetsutbud

Hur skatter och bidrag påverkar hushållens arbetsutbud har länge engagerat forskare och regeringar världen över. En orsak är att arbetsmarknaden och dess funktion har central betydelse för ett samhälle, både socialt och ekonomiskt. Moderna begrepp som "marginalisering", "social exklusion" och "fattigdomsfällor" avspeglar en strävan att öka hushållens förmåga och möjlighet till självförsörjning. Arbetsmarknaden har därmed ökat i betydelse för att uppnå fördelningspolitiska mål. I det följande beskrivs kortfattat den forskning som försöker förklara vad som bestämmer hushållens arbetsutbud. Den vanliga kritiken mot partiella analyser av utbud och efterfrågan gäller även här. Forskningen och de analyser, som kommer att redovisas, bygger inte på analyser av ett jämviktsläge, där efterfrågan och utbud möts. Istället är målet att mäta hur det potentiella arbetsutbudet påverkas av skatter och regler. När det gäller alternativ som ökar de totala offentliga utgifterna tas i beräkningarna ingen hänsyn till hur finansieringen sker.

### **Anpassar hushållen sin arbetstid?**

I ett hypotetiskt exempel, där skattesatsen höjs kraftigt till t.ex. 90 procent, är det rimligt att tänka sig att en del hushåll väljer att minska sin arbetstid. Men trots intensiv forskning är det svårt att hitta användbara resultat som visar hur nettolönen påverkar hushållens val av arbetstid. De publicerade resultaten skiljer sig mycket åt, inte bara i fråga om hur mycket arbetsutbudet påverkas, utan även i fråga om riktningen. Dessutom är det vanligt att underliggande antaganden skiljer sig åt.<sup>1</sup> Ett vanligt antagande för att förenkla analysen är att alla hushåll kan anpassa sin arbetstid. Detta är naturligtvis ett mycket grovt antagande som till exempel inte gäller personer som är ofrivilligt arbetslösa eller som av hälsoskäl inte kan arbeta. Många gånger gäller det inte ens dem, som har en fast förankring på arbetsmarknaden. Regler och avtal kan medföra att det är svårt att anpassa sin arbetstid.

<sup>1</sup> För en sammanfattning av forskningen om hushållens arbetsutbud se Blundell, R och MaCurdy, T (1999): Labour Supply: A Review of Alternative Approches, in O. Ashenfelter and D. Cards (eds.), Handbook of Labor Economics, North Holland. För en beskrivning av hur empirisk forskning om hushållens arbetsutbud kan användas i praktiskt arbetet se Flood, LR (1994): Microsimulation and labour Supply, Memorandum 206, Department of Economics, University of Gothenburg

Även om man i ett första steg antar att arbetstiden är flexibel, går det inte att teoretiskt säga hur en förändring av skatte- och bidragsregler påverkar arbetstiden. Om avkastningen på en arbetad timma ökar blir det dyrare att vara ledig, eller med andra ord, priset på fritid ökar. Enligt ekonomisk teori minskar då efterfrågan på fritid och arbetstiden ökar (substitutionseffekt). Å andra sidan medför en högre avkastning, vid en given arbetstid, att inkomsten ökar och därmed också konsumtionen av bl.a. fritid, vilket leder till en minskad arbetstid (inkomsteffekt). Det är således en empirisk fråga vilken effekt som dominerar. Storleken av de båda effekterna varierar mellan hushållen och hur de påverkar arbetsutbudet beror på utformningen av regelalternativen. I det tidigare exemplet med en kraftigt ökad skatt kan man förvänta sig att det bara är hushåll, som idag förvärvsarbetar, som anpassar sin arbetstid. En sänkning av skatten skulle däremot även kunna påverka dem som idag inte betalar skatt: valet att börja förvärvsarbeta blir mer attraktivt när avkastningen ökar.

Ur den kunskapssammanställning som för utredningens räkning har utförts av docent Märten Palme (bilaga 5) framgår att hushållens arbetsutbud påverkas av skatter och bidrag, och att kvinnor är mer benägna än män att ändra sitt beteende när reglerna förändras. Även om det finns undantag, så är det vanligaste resultatet att substitutionseffekten är starkare än inkomsteffekten. Detta innebär att om avkastningen på arbete ökar t.ex. genom minskad marginaleffekt, så är ett förväntat resultat att arbetsutbudet kommer att öka.

### **Hushållens möjliga val av arbetstid och konsumtion**

En vanlig utgångspunkt för empiriska studier av arbetsutbudet är att anta att hushållen väljer den arbetstid som genererar mest nytta. Hushållet erhåller nytta dels av fritid, och dels av den konsumtion som blir möjlig genom arbetsinkomster och bidrag. Fritid antas således vara något som värderas positivt och som kan säljas av individen, i form av arbetstid på arbetsmarknaden, mot en ökad inkomst. Ju mer arbetstid ett hushåll säljer på arbetsmarknaden, desto mer kan det konsumera av andra varor som i sin tur genererar nytta. *Kombinationen av möjliga val av konsumtion och fritid kallas för hushållets budgetmängd.* Budgetmängdens utseende beror på reglerna för skatter och bidrag, och på hur mycket

hushållet tjänar brutto på en arbetad timma. Till varje möjlig kombination av disponibel inkomst och arbetstid finns en motsvarande nytta. En person som ökar sin arbetstid kan erhålla en större nytta om den ökade konsumtionen värderas högre än förlusten av fritid. På samma sätt kan en ökad arbetstid minska nyttan, om fritid värderas högre än konsumtion. Hushållen antas välja den arbetstid som genererar den högsta nyttan.

### *Marginalskatt och marginaleffekt*

Det progressiva skattesystemet, där marginalskatten ökar med inkomsten, ledde i början av 1980-talet till en högsta marginalskatt på över 80 procent. Inför skattereformen 1990/1991 talades det mycket om att de höga nivåerna bidrog till välfärdsförluster och att en sänkning skulle få hushållen att öka sitt arbetsutbud. Reformen innebar att den högsta marginalskatten minskade till ca 50 procent. De grupper som redan hade ett högt arbetsutbud gynnades mest av reformen. I ESO-studien "Lönar sig arbete?" (Ds 1997:73) uppmärksammas att det kanske inte är de som redan arbetar i stor utsträckning som påverkas mest av reglerna för skatter och bidrag, utan de som står utanför arbetsmarknaden. Om syftet med en reform är att öka arbetsutbudet finns dessutom den största potentialen för ökad arbetstid i denna grupp. De som står i valet mellan att arbeta deltid eller inte arbeta alls, påverkas inte i första hand av en progressiv inkomstskatt. Istället är det skatterna i kombination med reglerna för socialbidrag, bostadsbidrag och kostnader för barnomsorg, som medför höga marginaleffekter. Syftet med socialbidrag och bostadsbidrag är att stödja hushåll med låga inkomster. Problemet med den här typen av utjämningsystem är att det många gånger lönar sig dåligt att arbeta, eller att öka sin arbetstid, då det ekonomiska stödet trappas av i takt med att arbetsinkomsten ökar. Det finns olika sätt att mildra denna effekt, till exempel genom att inte reducera bidraget med 100 procent av arbetsinkomstens ökning. Bostadsbidraget fungerar på detta sätt då reduktionen sker med 20 respektive 33<sup>2</sup> procent av den del av inkomsten som ligger över en viss nivå. Socialbidraget reduceras med hela inkomstökningen. De stora marginaleffekterna bidrar till "fattigdomsfällor" eftersom stora grupper inte får något, eller endast marginellt, omedelbart ekonomiskt utbyte av en ökad

---

<sup>2</sup> Hushåll utan barn där den äldsta medlemmen är högst 29 år.

arbetstid. De kan alltså inte av egen kraft förbättra sin ekonomiska standard.

## **Empiriska studier**

### *Hushållens preferenser - nyttofunktionen*

För att kunna jämföra olika kombinationer av fritid och inkomst används i den ekonomiska forskningen en matematisk funktion som transformerar antalet timmar med fritid och den disponibla inkomsten i kronor till ett tal. Detta tal brukar refereras till som hushållets nytta och funktionen kallas därför för en nyttofunktion. Den empiriska delen av forskningen om hushållens arbetsutbud består framförallt av att härleda en nyttofunktion, som skall representera hushållens preferenser för konsumtion och fritid.

### *Analysgrupp och analysvariabel*

I tidiga studier mättes arbetsutbudet i antalet timmar, som betraktades som en kontinuerlig variabel.<sup>3</sup> Analyserna begränsades ofta till män som redan arbetade. Detta innebar att ingen hänsyn togs till de kanske viktigaste beteendeanpassningarna; att gå från icke-arbete till arbete, eller tvärtom, som i pensionsbeslutet. En reform av skattesystemet kunde medföra att en person ändrade sitt årliga arbetsutbud med ett par timmar. I senare studier definieras ofta hela hushållet som en enhet och utgör då analysgruppen. Det är också vanligt att valet mellan att arbeta och att inte göra det behandlas samtidigt som valet av arbetstid. Den kontinuerliga arbetstidsvariabeln kan då ersättas med en diskret, som endast kan anta ett begränsat antal förutbestämda värden, där hushållen t.ex. kan välja mellan att arbeta heltid, halvtid eller inte alls. Analysvariabeln är då arbetstidsklass, där antalet klasser kan variera.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Burtless, G och Hausman, J (1978): The Effect of Taxes on labour Supply, Journal of Political Economy, 86.

<sup>4</sup> Ett exempel på en hushållsmodell med sådana diskreta val av arbetstiden är Van Soest, A (1995): Structural Models of Family Labour Supply: A Discret Choice Approach, Journal of Human Resources, 30.

### *Brist på information*

Ett av de största problemen vid analyser av arbetsutbudet är bristen på information. Många länder har registeruppgifter om inkomster och hushållens sammansättning, medan information om timlöner och arbetstid ofta saknas. Sverige är i många sammanhang ett föregångsland när det gäller statistik på hushållsnivå, men även här saknas information om arbetstid och löner för stora grupper. Det har visat sig att resultaten är mycket känsliga för hur löner och arbetstid härleds, då det inte finns exakta uppgifter.<sup>5</sup>

## 8.2 Bostadsbidrag och prisbildning

Bostadsbidragen medför att relativpriset på boendet sänks för mottagarna. Detta kan medföra att hushållen skaffar sig en större bostad än de annars hade gjort. Bostadsbidraget antas således leda till ökad konsumtion av bostäder i förhållande till annan konsumtion. Det är möjligt att bostadsbidragsmottagares priskänslighet är lägre än för hushåll i genomsnitt, detta kan medföra att bostadsbidraget bidrar till högre hyror eller priser i bostadsområden, där en hög andel av de boende är bidragstagare.

Dessa frågor behandlas i den kunskapssammanställning som för utredningens räkning har utförts av professor Bengt Turner och forskningsassistent Cecilia Enström (bilaga 6).

### *Absorptionsgrad*

För bidragsberättigade hushåll kommer ökade bostadsutgifter att motverkas av ökade bostadsbidrag, hyreshöjningen "absorberas" delvis av bostadsbidraget. I vilken utsträckning detta sker benämns absorptionsgrad. För bostadsbidragstagare med en boendekostnad över den övre boendekostnadsgränsen ökar inte bostadsbidraget vid en hyreshöjning, absorptionsgraden blir noll. Enligt beräkningar som redovisas i bilaga 6 har 54 procent av bostadsbidragstagarna så höga hyror, 32 procent har hyror som ligger i det intervall där 50 procent av boendekostnaden täcks av bostadsbidraget. Resterande 14 procent har en sådan boendekostnad att 75 procent av en marginell ökning skulle täckas av bostadsbidraget.

<sup>5</sup> Ericson, P och Flood, LR (1997): A Monte Carlo Evaluation of Labour Supply Models, *Empirical Economics*, 22.

Sammantaget ger det en genomsnittlig absorptionsgrad på 26,5 procent bland bostadsbidragstagarna. En bostadsbidragstagare behöver alltså i genomsnitt stå för knappt tre fjärdedelar av en hyresökning. Absorptionsgraden definieras som den del av en boendekostnadsökning som den boende själv inte behöver stå för. Absorptionsgraden kan variera mellan 0 och 100 procent. För dem som varken har bostadsbidrag eller socialbidrag är absorptionsgraden 0. För socialbidragstagare är den 100 procent. Om absorptionsgraden är hög innebär det en ökad risk för kapitalisering – antingen i form av höjda hyror eller i form av ökade byggkostnader.

### *Priseffekter*

Då prisbildningen på den svenska hyresmarknaden, de flesta bidragstagare bor i hyresbostäder, styrs via förhandlingar för stora bostadsbestånd snarare än på lägenhetsnivå, kan det antas att det enskilda hushållets priskänslighet inte har särskilt stor inverkan på prissättningen. Det kan dock inte uteslutas att förhandlingsparterna tar hänsyn till att andelen bostadsbidragstagare varierar mellan olika områden. I områden där andelen boende med bostadsbidrag är hög, kan hyreshöjningar vara lättare att acceptera, och incitamenten att hålla hyrorna nere blir lägre.

### *Allokerings effekter*

För dem som uppbär bostadsbidrag blir bostadskonsumtionen billigare i förhållande till annan konsumtion. Detta kan leda till att mottagare av bostadsbidrag väljer större bostad eller boende av högre kvalitet, än de annars skulle ha gjort. Då beståndet av bostäder, åtminstone på kort sikt, kan antas vara konstant, kan efterfrågan inte automatiskt resultera i högre boendekonsumtion. Vidare medför den reglerade hyresmarknaden att högre efterfrågan inte nödvändigtvis medför högre priser. Det mesta tyder på att bostadsbidraget har små allokerings effekter.

Den forskningssammanställning, som på utredningens uppdrag har gjorts av Bengt Turner och Cecilia Enström, ger inte underlag för att hävda att bostadsbidragen har lett till någon påtaglig höjning av boendekostnaderna. De effekter bostadsbidragen har på bostadsmarknaden är svåra att exakt bedöma, kunskapsläget behöver förbättras. Mycket tyder dock på att eventuella effekter är förhållandevis små.

Bostadsbidraget kan förmodligen i huvudsak ses som ett allmänt konsumtionsstöd till hushåll med låga inkomster, kopplingen till boendekostnaden har mindre betydelse.



## 9 Utgångspunkter för utredningens analyser och förslag

Utredningens utgångspunkt är att det ekonomiska familjestödet både skall vara en utjämning mellan barnfamiljer och personer utan barn, och en utjämning över livsrytten för alla människor. Det skall bidra till goda levnadsvillkor för alla barn, och främja jämställdhet mellan kvinnor och män genom att göra det möjligt för alla föräldrar att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Ett antal krav på familjepolitiken preciseras, och de olika stödformernas roll diskuteras, liksom deras begränsningar. Familjestödet kan inte lösa de problem som förorsakas av arbetsmarknadens uppdelning i kvinnodominerade, lågavlönade yrken och manliga, ofta bättre betalda jobb.

Familjeutredningen har följande utgångspunkter för sina analyser och förslag.

### 9.1 Målen för det ekonomiska familjestödet

Det övergripande målet för den ekonomiska familjepolitiken bör även fortsättningsvis vara att minska skillnader i ekonomiska villkor mellan barnfamiljer och personer utan barn, och att för alla individer fördela om resurser över livsrytten.

Familjepolitiken skall bidra till goda levnadsvillkor för alla barn enligt målen i FN:s barnkonvention. Familjepolitiken skall samtidigt främja en ökande jämställdhet mellan kvinnor och män, bl.a. genom att göra det möjligt för alla föräldrar att förena föräldraskap med förvärvsarbete eller studier. De som önskar ha barn skall inte behöva avstå från det av ekonomiska skäl.

Familjepolitiken bör också tillgodose stödbehov i särskilda situationer. Sådana situationer är till exempel när det finns

nyfödda/små barn eller sjuka barn eller barn med funktionshinder. Det gäller också när föräldrarna inte lever tillsammans.

## 9.2 Krav på ett effektivt ekonomiskt familjestöd

För att uppnå dessa mål behövs ett ekonomiskt familjestöd, som uppfyller följande krav.

Familjestödet skall utformas på ett sådant sätt att det ger barnfamiljerna goda möjligheter att själva påverka sin ekonomi. Det skall löna sig att utbilda sig och att förvärvsarbeta. Stödet skall inte i onödan påverka föräldrarnas val av konsumtion.

Följande krav bör ställas på det ekonomiska familjestödet och de skatte- och avgiftssystem m.m. som gäller för barnfamiljerna. Stödet skall

- utgå från att föräldrarna har huvudansvaret för sina barn,
- upplevas som rättvist,
- vara enkelt och förutsägbart för den enskilde,
- ha en incitamentsstruktur som så litet som möjligt begränsar utbytet av förvärvsarbete,
- inhålla goda möjligheter för staten att styra kostnaderna,
- vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll och
- vara enkelt att tillämpa för administrerande myndigheter.

## 9.3 Stödformerna och deras roll

### *Vad den ekonomiska familjepolitiken kan göra*

Barnbidraget är stommen i det ekonomiska familjestödet. Det utjämnar levnadsstandarden mellan barnfamiljer och personer utan barn. För föräldrar utjämnar barnbidraget också mellan perioder med respektive utan underhållsskyldighet för barnen. Denna horisontella utjämning måste ske i någon form. Flera länder använder skattesystemet helt eller delvis. Även i Sverige beaktades tidigare försörjningsbördan vid beskattningen. Numera har i stället barnbidraget denna roll. Det allmänna barnbidraget bör därför ses tillsammans med skattesystemet. Barnbidragets roll i den horisontella utjämningen innebär att statens utgifter för bidraget blir höga. Alternativet vore lägre skatteinkomster.

Bostadsbidraget för barnfamiljer är inkomstprövat och därmed enbart riktat till barnfamiljer med låga inkomster. Den del av familjestödet som ger högst marginaleffekter är bostadsbidraget. Bostadsbidraget har också konsumtionsstyrande inslag, genom att bidraget är kopplat till bostadsyta och bostadskostnad.

Utredningens uppgift enligt direktiven är att ”pröva möjligheter att förändra de familjeekonomiska stöden i en riktning som innebär att stöden blir mer generella så att barnfamiljernas samlade marginaleffekter minskar, samtidigt som den fördelningspolitiska träffsäkerheten bibehålls eller ökar...”. Samtidigt skall påverkan på prisbildningen på bostadsmarknaden begränsas. Utredningen skall föreslå alternativa vägar som leder i denna riktning.

Mot denna bakgrund koncentrerar utredningen i stor utsträckning sina analyser till bostadsbidraget och barnbidraget samt till frågan hur inkomstrelaterade delar av familjestödet samverkar med skattesystemet. Vidare prövar utredningen om man kan minska eller avskaffa bostadsbidraget och i stället öka icke inkomstprövade stöd, med det allmänna barnbidraget som grund.

Det ekonomiska familjestödet måste fungera väl även när föräldrar har separerat. En fjärdedel av alla barn under 18 år har föräldrar som inte bor ihop. Utredningen analyserar särlevande föräldrars situation. Som ett led i detta utvärderar utredningen det nya stödet för barn till särlevande föräldrar, som infördes 1997 (underhållsstödet). Alla stödformer, inklusive den nya s.k. maxtaxan inom barnomsorgen, har stor betydelse för dessa föräldrar.

Föräldraförsäkringens centrala roll är att underlätta för båda föräldrarna att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Utformningen av försäkringen påverkar i hög grad jämställdheten mellan föräldrarna. Reglerna för ersättning bör vara sådana att familjens ekonomi så litet som möjligt blir lidande av att även den förälder som har högst inkomst, dvs. vanligen pappan, tar ut en betydande del av föräldraledigheten.

#### *Problem som inte kan lösas genom det ekonomiska familjestödet*

Många av barnfamiljernas problem kan inte lösas genom det ekonomiska familjestödet. Skälet till en svag försörjning kan vara arbetslöshet, låg utbildning, dåliga kunskaper i svenska språket, en kompetens som inte efterfrågas på dagens arbetsmarknad etc. Det

kan också vara exempelvis låg lön i det valda yrket eller brist på efterfrågan på heltidarbete i yrket.

För att lösa dessa problem behövs åtgärder inom andra områden såsom arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Verkligheten innebär att gränserna mellan de olika politikområdena inte alltid är tydliga. Det gäller exempelvis situationen för studerande föräldrar. Många föräldrar följer den gång som samhällets system stakar ut, nämligen utbildar sig, förankrar sig på arbetsmarknaden och får först därefter barn. Då fungerar samhällsstödet bäst. Men det finns de som gör tvärtom. Med de krav som dagens samhälle ställer på individen att utveckla sin kompetens blir återkommande utbildning dessutom allt viktigare. Studerande föräldrar har ofta inkomstprövade bidrag. Deras beroende av inkomstprövade stöd bör minska.

Utredningen behandlar däremot inte den stora ojämlikhet mellan kvinnor och män som dagens könsuppdelade arbetsmarknad innebär. Av Statistiska centralbyråns lönestatistik 1998 framgår att av alla anställda kvinnor fanns 45 procent (ca 730 000 kvinnor) i de tio mest kvinnodominerade yrkesgrupperna. (Männen däremot hade en betydligt jämnare spridning över arbetsmarknaden. I de tio mest mansdominerade yrkesgrupperna fanns bara 16 procent av alla anställda män). Medellönen (heltid och deltid) för dessa kvinnor varierade mellan 13 300 kronor i månaden för städare m.fl. och 18 400 kronor i månaden för sjuksköterskor. Bland de tio mest kvinnodominerade yrkesgrupperna är en grupp flera gånger större än övriga; vård- och omsorgspersonal m.fl. omfattade fler än 350 000 kvinnliga anställda med en medellön på 15 000 kronor i månaden. Den näst största gruppen är sjuksköterskor, cirka 85 000 år 1998. Inom en del av dessa grupper finns deltidsarbetslöshet, som ibland beror på hur arbetet är organiserat. Flertalet ensamstående med barn är kvinnor, och många av dem arbetar inom dessa låg- och mellanlöneyrken.

Det ekonomiska familjestödet kan lindra, men inte avhjälpa situationen för dessa barnfamiljer. Problem av detta slag måste åtgärdas med andra medel än bidrag. Det ekonomiska familjestödets kan inte kompensera en orättvis lönestruktur.

Det yttersta skyddsnätet, när olika problem leder till svag ekonomi, är socialbidraget. En utgångspunkt för utredningens arbete är att i möjligaste mån undvika förslag som ökar beroendet av socialbidrag.

## 10 Det allmänna barnbidraget med flerbarnstillägg

Utredningen anser att barnbidraget även i framtiden bör vara det grundläggande familjeekonomiska stödet. Barnbidraget är det stöd som har den högsta legitimiteten hos allmänheten. Det uppfattas som rättvist, eftersom det är lika för alla, administrationskostnaden är låg och risken för fusk är liten. Utredningen anser att barnbidragssystemet fungerar så väl att de framtida förändringarna i det ekonomiska familjestödet bör bygga vidare på ett icke inkomstprövat bidrag per barn.

På kort sikt föreslår utredningen den utökningen av barnbidraget, att det skall utgå tills barnet fyller 18 år, i stället för som nu till 16.

Flerbarnstillägget har hög fördelningspolitisk träffsäkerhet, eftersom stora familjer lever på lägre ekonomisk standard än andra. Det är också lätt att administrera, och saknar marginal-effekter vid en inkomstökning. Det är därför fördelaktigt att använda vid en omläggning som syftar till att göra familjestödet mer generellt.

Allmänt barnbidrag infördes i januari 1948. Enligt lagen skall "av allmänna medel såsom bidrag till barnets uppehälle och uppfostran lämnas allmänt barnbidrag" (1 § Lagen om allmänna barnbidrag). Barnbidraget fördelar om kostnader mellan barnfamiljer och barnlösa. Barnbidraget utjämnar också över livscykeln för alla människor.

Bidraget är ett uttryck för att barnen är av grundläggande intresse för samhället. Det allmänna barnbidraget måste ses tillsammans med skattesystemet. I många länder beaktas försörjning av barn vid beskattningen av förvärvsinkomster i stället för eller som ett komplement till barnbidrag. I Sverige har det allmänna barnbidraget denna funktion. När det allmänna barnbidraget infördes innebar det både en omläggning och en utvidgning av sam-

hällets stöd till barnfamiljerna. Bidraget ersatte de barnavdrag som tidigare fanns i beskattningen. Skatteavdragen gynnade främst dem som hade höga inkomster och innebar att familjer utan inkomst inte fick del av stödet. Samhällets uppgift att bidra till barns försörjning beskrevs väl i samband med att barnbidraget infördes. Följande målände uttalanden har samma aktualitet i dag som då de skrevs.

*Några tankar då barnbidraget infördes*

..." Den svaga befolkningsökning, som förekommit under de senaste decennierna, kan med nuvarande låga födelsetal säkerligen befaras bli inom en nära framtid förbytt i stagnation och folkminskning./.../Det synes därför vara av behovet påkallat, att befolkningsutvecklingen upptages till förnyat studium och att överväganden äga rum i syfte att skapa en positiv befolkningspolitik."

*Källa: SOU 1946:5 Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m.m., s 4.*

"...Enligt utredningens tro finns det hos de flesta människor en naturlig längtan efter att bilda familj och att skaffa sig barn. Denna längtan är så stark, att många är beredda att påtaga sig kostnader och arbete för att uppnå den glädje och rikedom av annan art, som ett harmoniskt familjeliv kan medföra. Det är enligt utredningens uppfattning en uppgift för samhället att bidra till att skapa yttre betingelser för familjernas utveckling. Vad man genom ekonomiska åtgärder bör eftersträva är att undanröja de hinder av materiell natur, som för närvarande avhåller alltför många familjer från att skaffa sig önskvärt antal barn. Sådana hinder uppträda icke endast för familjer, inom vilka tillkomsten av ännu ett barn skulle medföra, att familjens standard löpte fara att pressas under den minimigräns, vid vilken det enligt rådande svensk uppfattning bleve samhällets plikt att träda emellan. Även inom många andra familjer, t.o.m. ganska högt upp på inkomstskalan, skulle ett större barnantal under nuvarande förhållanden medföra en sådan pressning av levnadsstandarden, att detta avhåller föräldrarna från att skaffa flera barn."

"...Då barnen äro de som en gång skola övertaga samhället och föra den levande generationens verk vidare, är det uppenbarligen av största betydelse för samhällets framtida utveckling under vilka förhållanden barnen få leva och växa upp. Därmed är det emellertid också klart, att barnens försörjning är hela samhällets angelägenhet. Bördan därav måste i viss utsträckning fördelas på samhällets alla medborgare efter de grunder som i allmänhet tillämpas på medborgarnas bidrag till kostnaden för gemensamma angelägenheter."

*Källa: Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna barnbidrag, m.m., given Stockholms slott den 11 april 1947, s 49.*

## 10.1 Regler för barnbidrag

Till de allmänna barnbidragen räknas barnbidrag, förlängt barnbidrag och flerbarnstillägg. Studiebidraget för gymnasiestuderande har, som en följd av att majoriteten av dagens ungdomar fortsätter i gymnasieskolan, också kommit att betraktas som en del av barnbidragssystemet. Ett uttryck för detta är att nivån på studiebidraget har följt nivån på barnbidraget. Detta har skett utan att något formellt samband finns i regelsystemen.

*Allmänt barnbidrag* betalas ut för barn under 16 år som är bosatta i landet. Beloppet är fr.o.m. den 1 januari 2001 950 kronor per barn och månad. *Förlängt barnbidrag* betalas med samma belopp som barnbidraget för de barn som har fyllt 16 år och går i grundskola, sameskola, specialskola, särskola eller får motsvarande utbildning i annan skola. *Flerbarnstillägg* betalas till dem som har tre eller flera barn som grundar rätt till barnbidrag, förlängt barnbidrag eller studiebidrag. Tillägget är 254 kronor i månaden för det tredje barnet, 760 kronor för det fjärde barnet och 950 kronor för det femte barnet och varje ytterligare barn.

*Studiehjälp* i form av studiebidrag får den som är högst 20 år och går i gymnasial utbildning eller motsvarande, dock längst t.o.m. andra kvartalet det år den unge fyller 20 år. Studiebidrag lämnas med samma belopp som barnbidraget, 950 kronor per månad, men endast under nio månader. Under åren 1987–1993 betalades studiebidrag under tolv månader. I samband med saneringen av statens finanser togs stödet åter bort under sommarmånaderna.

Under det dryga halvsekel som barnbidragen har funnits, har lagstiftningen inte genomgått några större principiella förändringar, med undantag av att flerbarnstillägget infördes till familjer med tre eller flera barn år 1982.

Ett av de skäl som anfördes för att införa flerbarnstilläggen var att beräkningar hade visat att familjer där båda föräldrarna förvärvsarbetade heltid och hade vanliga inkomstlägen, normalt kunde täcka utgifterna för två barn. Däremot hade föräldrarna svårare att försörja tre eller fler barn. Om båda redan arbetade heltid ansågs möjligheterna att öka inkomsterna med ytterligare arbetsinsatser vara begränsade. *Utredningen anser att detta skäl alltjämt är relevant.* Skillnaden i levnadsstandard (disponibel inkomst per konsumtionsenhet) mellan barnfamiljer och andra är särskilt stor för flerbarnsfamiljerna.

I följande sammanställning redovisas flertalet av de förändringar som har genomförts i barnbidragssystemet efter dess tillkomst.

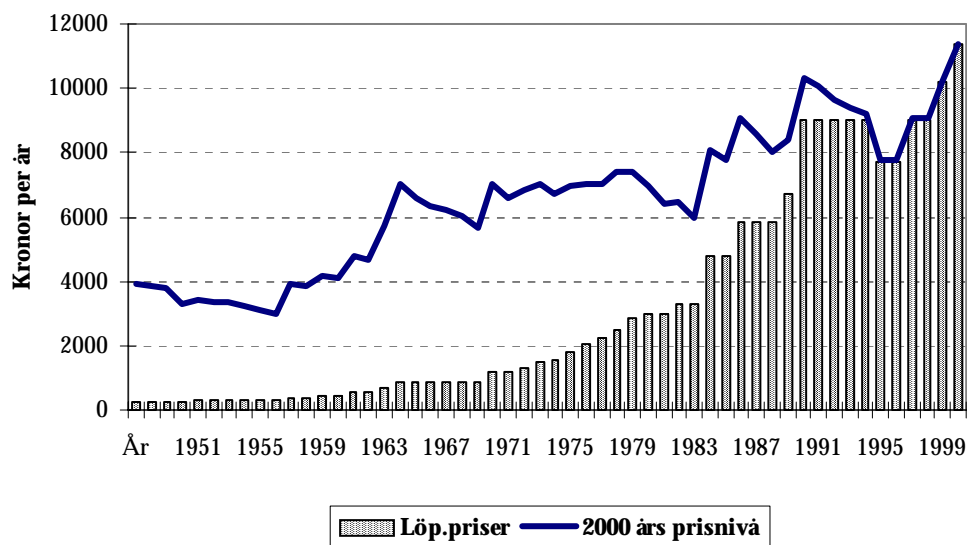
<i>År</i>	<i>Förändringar av reglerna för barnbidraget</i>
1948	Barnbidrag införs för barn under 16 år.
1982	Flerbarnstillägg införs med ett belopp motsvarande en fjärdedels barnbidrag för familjer med tre barn och ett halvt barnbidrag för varje därpå följande barn.
1983	Flerbarnstilläggen fördubblas till ett extra halvt barnbidrag för barn tre och ett helt för de därpå följande barnen. Barn i gymnasieskolan får räknas med som underlag för flerbarnstillägg.
1985	Barnbidraget betalas ut varje månad i stället för kvartalsvis.
1987	Studiebidrag och förlängt barnbidrag utges under tolv månader – tidigare nio månader.
1988	Det statliga bostadsbidraget slopas från fjärde barnet och ersätts med 0,6 barnbidrag i flerbarnstillägg. Förändringen genomfördes för att minska oacceptabelt höga marginaleffekter i stora familjer.
1989	Fortsatt överväxling av det statliga bostadsbidraget genom att 1 590 kr i familjer med fyra barn ersätts med 0,3 barnbidrag i flerbarnstillägg. I familjer med fem eller flera barn sänks bostadsbidraget med 6 360 kr. och flerbarnstillägget höjs med 1,1 barnbidrag per familj och år.
1991	Barnbidraget, det förlängda barnbidraget och studiebidraget höjs kraftigt som ett led i skattereformen. Samtidigt återförs de överväxlade delarna av flerbarnstillägget delvis till bostadsbidrag. Familjer med fem eller flera barn får ett flerbarnstillägg som motsvarar ett halvt barnbidrag mer per barn från det femte barnet än vad som gällde före "överväxlingen" av bostadsbidrag.
1993	Studiebidrag och förlängt barnbidrag betalas under tio månader – tidigare tolv.
1994	Flerbarnstillägget sänks fr.o.m. det femte barnet och lämnas med ett halvt barnbidrag i familjer med tre barn och med ett helt extra barnbidrag för det fjärde och följande barn, dvs. samma regler som år 1993.
1995	Flerbarnstillägget frikopplas från barnbidragsnivån och sänks till 2 400 kr/år för barn tre, 4 500 kr/år för barn fyra. Bidraget för det femte och följande barn är oförändrat 9 000 kr/barn/år. Studiebidrag och förlängt barnbidrag betalas ut under nio månader – tidigare tio.
1996	Barnbidraget sänks från 9 000 till 7 680 kr/år och flerbarnstilläggen slopas för nytillkommande barn.
1998	Barnbidraget höjs till 9 000 kr/barn/år och flerbarnstilläggen återinförs. Studiebidraget höjs i motsvarande mån.
2001	Barnbidraget höjs till 11 400 kr/barn/år. Flerbarnstilläggen höjs i motsvarande grad.



## 10.2 Barnbidragets utveckling

Barnbidraget lämnades år 1948 med 260 kronor per barn och år vilket motsvarar ca 4 000 kronor i 2000 års penningvärde. Bidraget är i dag 11 400 kronor per barn och år vilket innebär att bidraget har mer än fördubblats i värde sedan det infördes. Barnbidragsbeloppets utveckling åren 1948–2001 i löpande och fasta priser framgår av *figur 10.1*.

**Figur 10.1** Barnbidrag åren 1948–2001 i löpande och fasta priser (2000 års nivå)



## 10.3 Bidragsmottagare och bidragsbelopp

I *tabell 10.1* redovisas antalet barnbidragsmottagare med barn under 16 år i maj 2000. Flerbarnstilläggen är inte medräknade.

**Tabell 10.1 Bidragsmottagare i december 2000 fördelade efter antal barn under 16 år och bidragsbelopp. Barnbidrag år 2001**

Antal barn under 16 år	Bidragsmottagare Antal	Andel (%)	Bidrag kr/år
1	420 299	42,8	11 400
2	407 960	41,6	22 800
3	132 954	12,6	34 200
4	23 318	2,4	45 600
5	4 613	0,5	57 000
6	1 148	0,1	68 400
7	379	0,0	79 800
8+	106	0,0	91 200
Summa	981 777	100,0	

Av tabellen framgår att det är vanligast att man får barnbidrag för ett eller två barn, 42,8 respektive 41,6 procent. Det är inte heller särskilt ovanligt med barnbidrag för tre barn, 12,6 procent. Därefter sker det emellertid en kraftig minskning. Endast 3 procent av familjerna uppbär barnbidrag för fyra barn eller fler. Det bör poängteras att uppgifterna endast rör barn under 16 år. Därmed beaktas inte 16–20-åringar med studiebidrag eller förlängt barnbidrag.

**Tabell 10.2 Bidragsmottagare i december 2000 fördelade efter antal barn. Barnbidrag och flerbarnstillägg år 2001**

Antal barn i familjen	Antal familjer	Procent	Bidrag kr/år
1 och 2	830 878	81,1	
3	151 664	14,8	37 248
4	32 007	3,1	57 768
5	6 986	0,7	80 568
6	1 876	0,2	102 168
7	594	0,1	123 768
8	221	0,0	145 368
9	64	0,0	166 968
10	24	0,0	188 568
11	8	0,0	210 168
12	6	0,0	231 768
13	1	0,0	253 368
Totalt*	1 024 329	100,0	

\*Även studiebidrag grundar rätt till flerbarnstillägg. Därför är det totala antalet mottagare av barnbidrag och flerbarnstillägg högre än det totala antalet barnbidragsmottagare som redovisas i tabell 10.1.

I *tabell 10.2* redovisas antalet mottagare av barnbidrag och flerbarnstillägg fördelade efter antal barn. Av tabellen framgår bl.a. att familjer med tre barn får 37 248 kronor om året i barnbidrag och flerbarnstillägg. Det är 15 procent av barnfamiljerna som har tre barn. Det kan vidare konstateras att för riktigt stora barnfamiljer är det förhållandevis stora belopp som betalas ut. Det rör sig om ett fåtal hushåll med en osedvanligt stor försörjningsbörda.

#### 10.4 Andel av barns kostnader som täcks av de allmänna barnbidragen

*Tabell 10.3* visar hur stor andel av barnkostnaden i olika åldrar som täcks av barnbidrag och studiebidrag. Uppgifterna avser barnbidrag och studiebidrag (nio månader) med 950 kronor per/månad och kostnadsberäkningar för år 2001 enligt kapitel 5, om barnfamiljernas kostnader.

***Tabell 10.3* Kostnader per barn enligt utredningens bedömning och andel som täcks av barnbidrag/studiebidrag år 2001. Med och utan barnomsorgsavgift enligt högsta belopp för maxtaxa. Gäller familjer med ett barn**

Barns ålder	Kostnad exkl. barnomsorg*	Andel av kostnaden som täcks av barnbidrag (%)	Kostnad inkl. barnomsorg – högsta belopp maxtaxa**	Andel av kostnaden som täcks av barnbidrag (%)
0	2 190	43	–	–
1-2	2 440	39	3 580	27
3	2 130	45	3 270	29
4-6	2 330	41	3 470	27
7-9	2 560	37	3 320	29
10	2 560	37	2 560	37
11-14***	3 060	31	3 060	31
15***	3 290	29	3 290	29
16-17***	3 290	21	3 290	21

\* Exkl. lunch.

\*\* Högsta belopp för maxtaxa i resp. åldersgrupp; barn 1-6 år 1 140 kr/mån; barn 7-9 år 760 kr/mån.

\*\*\* Pojke.

Tabellen visar t.ex. att barnbidraget beräknas täcka 45 procent av kostnaderna för en treåring, medan studiebidraget endast täcker 21 procent av kostnaden för en 16-åring. Kostnaderna för barnomsorg har då inte beaktats för treåringen. Om man lägger till det högsta avgiftsbeloppet enligt det nya systemet med s.k. maxtaxa för barn i åldrarna från ett till nio år, minskar den kostnadsandel som täcks av barnbidrag. För barn i samtliga åldersgrupper utom de äldsta, täcker bidraget något mindre än 30 procent av kostnaderna. För barn som är 16 och 17 år täcker studiebidraget endast en femtedel (21 %).

Om åldersgränsen för barnbidraget skulle höjas till 18 år ökar täckningsgraden för de äldre barnen, eftersom de då skulle få stöd även under sommarmånaderna. Kostnaden för en 16-åring skulle täckas till cirka 29 procent, dvs. nästan som för de yngre skolbarnen. Detsamma skulle gälla för ungdomar som fyllt 18 år och studerar, om även studiebidrag betalas ut under sommarmånaderna. Skillnaderna i kostnader mellan olika åldersgrupper jämnas ut genom att kostnaderna för avgifter för förskola och skolbarnomsorg tillkommer för de yngre barnen. I tabell 10.3 har de högsta beloppen enligt den nya maxtaxan lagts in i beräkningarna varvid skillnaderna jämnas ut. De nuvarande föräldraavgifterna för barnomsorg varierar starkt mellan kommunerna, vilket innebär att täckningsgraden i dag till stor del är beroende på i vilken kommun man bor.

## 10.5 Flerbarnstilläggens betydelse

Flerbarnstillägg lämnas år 2001 med:

- 3 048 kr/år (254 kr/mån) för det tredje barnet,
- 9 120 kr/år (760 kr/mån) för det fjärde barnet,
- 11 400 kr/år (950 kr/mån) för det femte och varje ytterligare barn.

**Tabell 10.4 Barnkostnader, barnbidrag och flerbarnstillägg (FBT) i olika stora familjer samt andel av kostnaden som täcks av bidrag. Antal i maj 2000. Statens utgifter 2001**

Antal barn i familjen	Barns ålder (exempel)	Barn-kostnad inkl. BO*	Barnbi-drag + FBT	Andel som täcks av bidrag	Antal hushåll	Andel hushåll med FBT %	Statens utgifter mkr
3	2, 4, 6	9 470	3 104	33	151 700	78	474
4	2, 4, 6, 8	12 060	4 814	40	32 000	17	408
5	4, 6, 8, 12, 16	15 620	6 477	41	7 000	4	172
6	4, 6, 8, 12, 14, 16	18 710	8 377	45	2 800**	1	105
Summa					193 500	100	1 158

\* BO = barnomsorg

\*\* Sex barn eller flera.

Tabell 10.4 visar flerbarnstilläggens betydelse i olika stora familjer. Redovisningen bygger på de kostnader i olika åldrar som redovisas i tabell 3. Till detta har lagts barnomsorgsavgifter enligt maxtaxe-systemet. Barn i åldrarna ett till fem år antas ha plats i daghem och barn som är sex till nio år antas ha plats i fritidshem. Alla barn antas ha ett eget rum.

Andelen av barnens kostnader som täcks av barnbidrag och flerbarnstillägg varierar från lägst 33 procent i trebarnsfamiljen till 45 procent i familjer med sex barn. Enbart barnbidrag skulle i sexbarnsfamiljen täcka 35 procent av barnkostnaden.

Kostnadsberäkningarna i kapitel 5 bygger på att familjen bor med hyresrätt. Antalet hyreslägenheter som har fler än fyra rum är dock mycket begränsat. Det är därför troligt att barn i flerbarnsfamiljer som bor i hyreslägenhet ofta delar rum med ett syskon. Familjer som bor i småhus kan ha större möjligheter att ge barnen ett eget rum. Om barnen antas dela rum i exemplen i tabell 10.4 minskar barnkostnaderna med 430 kronor per barn och månad. Barnbidrag och flerbarnstillägg kan då beräknas täcka 47 procent av barnkostnaderna i fyrbarnsfamiljen och 51 procent i sexbarnsfamiljen, dvs. halva kostnaden. Som framgår ökar dock den kostnad för barnen, som inte täcks av barnbidrag och flerbarnstillägg, med stigande barnantal, vilket är en av förklaringarna till att de största familjerna har lägre levnadsstandard än andra.

## 10.6 Mål och måluppfyllelse

Att ha barn innebär att det är fler i familjen som skall leva på familjeinkomsten. Utrymmet för förvärvsarbete minskar och föräldrarna minskar ofta sin arbetstid. En grundtanke med barnbidraget har varit att minska den kostnad det medför att ha barn så att man inte skall behöva avstå från att bilda familj av ekonomiska skäl.

De viktigaste motiven för att införa barnbidraget var att öka nativiteten, utjämna levnadsstandarden mellan barnlösa och barnrika familjer och minska antalet barn som levde i fattigdom. Syftet var också att ge barnbidraget en profil som gynnade familjer med låga inkomster. Det befolkningspolitiska motivet, att öka nativiteten, har under många år haft en underordnad betydelse. Det socialpolitiska motivet, att ge en viss grundtrygghet för alla barn, och det fördelningspolitiska, att utjämna levnadsstandaren mellan olika grupper i samhället, gäller fortfarande.

I utredningens direktiv refereras en revisionsrapport<sup>1</sup> från Riksrevisionsverket (RRV) om effektiviteten hos de allmänna barnbidragen. Bedömningen i rapporten, som publicerades 1997, utgår från dessa tre viktigaste motiv till att införa barnbidraget. RRV konstaterade att effektiviteten i barnbidragssystemet var hög.

Som ett led i utvecklingen av mål- och resultatstyrningen anges numera mål för politikområden och deras olika delar. I budgetpropositionen för 2001<sup>2</sup> finns följande mål för de allmänna barnbidragen. *"Målet för de allmänna barnbidragen, dvs. barnbidrag, flerbarnstillägg och förlängt barnbidrag, är att bidra till att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn."*

Levnadsstandarden mellan olika grupper utjämnas på flera sätt. Barnlösa hushåll, som också de är beroende av att det föds barn, bidrar till barnhushållen eftersom barnbidragen är skattefinansierade. Det sker även en utjämning mellan barnfamiljer med höga respektive låga inkomster. Eftersom höginkomsttagare betalar mer i skatt bidrar de mer till finansieringen av barnbidragen än låginkomsttagarna. Slutligen utjämnar systemet den ekonomiska situationen för samma individ under dennes livstid. Systemet

---

<sup>1</sup> "Allmänna barnbidrag – effektivitetsrevision av ett familjepolitiskt instrument, RRV 1997:24

<sup>2</sup> Prop. 2000/2001:1, Utgiftsområde 12 sid. 26

bidrar med resurser i början av individens liv, medan samma person betalar tillbaka under senare delen genom beskattningen.

Barnbidragen bidrar till att öka försörjningsförmågan väsentligt för en stor del av barnfamiljerna. Under år 1998 beräknades att cirka 66 000 hushåll fick sin ekonomiska standard höjd till en nivå över socialbidragsnormen enbart tack vare barnbidraget.

En stor fördel med barnbidraget är att det är oberoende av inkomsten och därmed inte ger några marginaleffekter.

Barnbidraget är enkelt och överblickbart. Det är därför lätt att förstå, lätt att administrera och svårt att missbruka.

En studie av Stefan Svallfors (Svenskarna och välfärdskrisen, 1996) av det folkliga stödet för socialförsäkringar och andra former av stöd och service visar att barnbidraget är den stödform som flest vill satsa mer resurser på. Ett skäl till detta är att en så stor del av befolkningen gynnas av barnbidraget och därför har intresse av att ha det kvar. Man har också pekat på att bidragets konstruktion ger ett minimum av konflikter, komplicerade gränsfall och fusk. Vid en jämförelse av inställningen till barnbidragen och till bostadsbidragen och socialbidragen framgår att bostadsbidrag och socialbidrag har ett mycket mindre folkligt stöd. Detta trots att dessa riktar sig till barnfamiljer med låga inkomster. Det har antagits att det större missnöjet med dessa stödformer kan hänföras till att de riktar sig till en mindre grupp. I system av denna typ uppstår också ofta misstanken att det finns ett större utrymme för fusk.

De administrativa kostnaderna är mycket låga eftersom merparten av alla ärenden kan hanteras helt maskinellt. Styckkostnaden per utbetalning var 8 kronor 1999. Detta kan jämföras med bostadsbidraget, underhållsstödet och föräldraförsäkringen, där styckkostnaderna var 140, 164 respektive 178 kronor per utbetalning<sup>3</sup>.

Enkelheten i barnbidragssystemet gör att risken för överutnyttjande bedöms vara mycket liten. I utredningens direktiv refereras till en tillsynskontroll av RFV<sup>4</sup>. Syftet var att ta reda på i vilken omfattning som barnbidraget betalades ut trots att rätten till bidraget hade upphört. RFV fann att av 20 000 slumpmässigt utvalda ärenden hade det endast i fyra fall kunnat konstateras att bidrag hade tagits emot felaktigt, utan att det hade upptäckts genom försäkringskassornas ordinarie kontroller. Detta är ett mycket gott resultat

<sup>3</sup> RFV, Socialförsäkringen, Årsredovisning budgetåret 1999

<sup>4</sup> RFV anser 1997:9, Tillsyn av det allmänna barnbidraget

Enligt direktiven till Familjeutredningen skall utredningen ange i vilken utsträckning som det nuvarande systemet är relevant för att nå målet med de allmänna barnbidragen. *Utredningen bedömer att målet för de allmänna barnbidragen är tydligt och att systemet är relevant för att nå målet.*

## 10.7 Utredningens slutsatser

I kapitel 9 formulerar utredningen krav på ett effektivt ekonomiskt familjestöd. *Utredningen bedömer att de allmänna barnbidragen fyller alla kraven på effektivitet väl.* Detta innebär sammanfattningsvis att systemet

utgår från att föräldrarnas har huvudansvaret för sina barn,  
är och upplevs som rättvist,  
är enkelt och förutsägbart för den enskilde,  
inte innehåller incitament som begränsar utbytet av förvärvsarbete,  
innehåller goda möjligheter för staten att styra sina kostnader,  
är svårt att manipulera och ger goda möjligheter till kontroll och  
och  
är enkelt att tillämpa för de administrerande myndigheterna.

Utredningen anser att barnbidragssystemet fungerar så väl att de framtida förändringarna i det ekonomiska familjestödet bör bygga vidare på ett icke inkomstprövat bidrag per barn. Detta utvecklas närmare i kapitel 17 och 18. Utredningen anser vidare att vissa förändringar inom systemet med barnbidrag är angelägna. Dessa behandlas nedan. Riksförsäkringsverket har lämnat en rapport om möjligheten för föräldrarna att dela på barnbidraget (RFV Analyser 2000:3). Formen för utbetalning av barnstödet berörs i betänkandets sista kapitel om framtidsfrågor.

### *Barnbidraget bör upphöra först då barnet blir myndigt*

Åldersgränsen för bidraget är inte längre anpassad till utbildning och arbetsliv. När barnbidraget infördes hade de flesta barn som fyllt 16 år slutat skolan och var på väg in i arbetslivet. Ett fåtal ungdomar studerade i gymnasieskolan. Studiebidrag till gymnasie-studerande infördes för att stimulera ungdomar till högre studier. I



dag har skolsystemet och arbetslivet helt förändrats. De flesta arbeten kräver en kvalificerad utbildning och majoriteten av dagens ungdomar (98 %) går vidare till gymnasieutbildningar. Genom att studiebidraget, som avlöser barnbidraget, lämnas endast under skolterminerna, får barnen i de övre tonåren ett lägre stöd än de yngre, trots att de då kostar mest (se tabell 10.3). *Utredningen anser därför att åldersgränsen för barnbidraget bör höjas till 18 år.*

Åtgärden innebär en förbättring med tre månaders bidrag för barn 16-17 år. En sådan reform tar också bort en orättvisa för de barn i grundskolan som är födda första halvåret. De barn som fyller 16 år under våren tappar i dag tre månaders barnbidrag i övergången till gymnasiet jämfört med dem som är födda under hösten. Åtgärden innebär att de dyra tonåringarna får ett stöd som täcker mer av kostnaderna. Detta är särskilt viktigt för de ensamstående föräldrarna som i större utsträckning än samboende har äldre barn.

Studiebidraget för sommarmånaderna togs bort i samband med budgetsaneringen. Man skulle kunna överväga att återinföra studiebidraget under sommarmånaderna. Detta är delvis ett alternativ till att höja åldersgränsen för barnbidraget. Utredningen har stannat för att det är mer angeläget att höja åldersgränsen för barnbidraget av följande skäl. Det är rimligt att anta att 16-17-åringar som inte går i gymnasieskolan inte i första hand kommer från resursstarka familjer, även om vi inte kan bygga under denna uppfattning med statistiska uppgifter. En utökning av studiebidraget till sommarmånaderna skulle omfatta även 18-19-åringar. Man kan ställa högre krav på dessa äldsta tonåringar att arbeta under ferierna. De bör också ha bättre möjligheter att få feriearbete än de yngre.

Kostnaderna för att höja åldersgränsen för barnbidraget från 16 till 18 år beräknas till 900 miljoner kronor. Åtgärden bör genomföras som en del av en större familjepolitisk reform, men kan också genomföras för sig. Detta utvecklas i kapitel 17.

### *Flerbarnstilläggen bör höjas som en del av en större omläggning av familjestödet*

När flerbarnstilläggen infördes bedömde statsmakterna att samboende föräldrar, som arbetade heltid och hade löner i vanliga inkomstlagen, normalt kunde försörja två barn, men hade svårare att försörja tre eller fler. Utredningen bedömer att detta gäller fort-

farande. Nivåerna i flerbarnstilläggen bör ses över. Utredningen har övervägt alternativet att höja barnbidraget redan från och med det andra barnet. Utredningen har dock kommit fram till att en sådan ändring blir för dyr. *En höjning av tillägget från och med tredje barnet bör dock övervägas. Dessa åtgärder bör ses som en del av en större omläggning, som diskuteras i kapitel 17.*

*Barnbidraget bör betalas ut sista gången den månad som barnet uppnår högsta ålder för bidrag*

Från år 1985 betalas barnbidraget ut varje månad i stället som tidigare för en gång per kvartal. Vid reformen beslutades att rätten till bidraget inträder månaden efter barnets födelse. Av rättviseskäl behölls kvartalstänkandet när rätten till bidrag skall upphöra. En övergång till att rätten skulle upphöra den månad barnet fyller 16 år, skulle ha inneburit att en tredjedel av en årskull hade förlorat en månads barnbidrag och en tredjedel två månaders barnbidrag, vilket inte ansågs acceptabelt. Man ansåg därför att reglerna för när det sista barnbidraget skulle betalas ut, borde behållas till dess alla som gått in i systemet med kvartalsutbetalningar, hade fyllt 16 år och gått ur systemet. Enligt detta resonemang borde reglerna ha ändrats i januari 2001, men något förslag om regeländring har inte lagts fram för riksdagen. Månadstänkandet bör nu fullföljas. *Utredningen anser att barnbidraget bör betalas ut till och med den månad då barnet fyller 16 år eller vid den höjda åldersgräns på 18 år som utredningen föreslår.*

När barnbidraget upphör ersätts det för de flesta av förlängt barnbidrag eller studiebidrag. Detsamma kommer att gälla, om man låter barnbidraget upphöra månaden efter det att barnet uppnår åldersgränsen. De ekonomiska konsekvenserna av regeländringen blir därför att medel fördelas om mellan systemen, och kostnaden för staten blir i stort sett oförändrad.

## 11 Bostadsbidrag till barnfamiljer

Bostadsbidraget syftar dels till att göra det möjligt för barnfamiljerna att efterfråga goda och rymliga bostäder, dels till att vara ett särskilt stöd till barnfamiljer med låga inkomster. Tre fjärdedelar av mottagarna är ensamstående föräldrar, i huvudsak ensamma mödrar. De familjer med samboende föräldrar som har bostadsbidrag är framför allt familjer med många barn.

En genomgång av barnfamiljernas bostadssituation visar enligt utredningens mening, att den särskilda styrningen av stödet till bostadskonsumtion inte längre är lika angelägen. Barnfamiljernas bostadsstandard är god, trångboddheten är inte längre något stort problem, de flesta familjer har möjlighet att ge varje barn ett eget rum, i vart fall de större barnen.

Bostadsbidragen står för en viktig del av marginaleffekterna för familjer med låga eller medelhöga inkomster. Utredningen anser därför att man bör pröva om det helt eller delvis kan ersättas med ett stöd som inte är inkomstgraderat. En sådan omläggning bör kompensera de familjer som idag har höga bostadsbidrag och låg inkomst, dvs. ensamföräldrar och familjer med många barn.

I Sverige finns knappt 1,1 miljoner hushåll med barn under 18 år. Cirka 30 procent av dem fick 1999 bostadsbidrag någon gång under året. Bostadsbidragen till barnfamiljer betalas framför allt ut till ensamföräldrar boende i hyreslägenhet. Bostadsbidraget har även betydelse för sammanboende med flera barn och relativt låga inkomster. Utgifterna för stödet har sjunkit under de senaste åren och uppgick år 2000 till drygt 4 miljarder kronor för barnfamiljerna.

## 11.1 Regler för bostadsbidrag

Barnfamiljer och ungdomar som har fyllt 18 men inte 29 år kan få bostadsbidrag. Denna redovisning koncentreras till den del av bostadsbidraget som går till barnfamiljer.

Barnfamiljer med hemmavarande barn kan både få *bidrag för bostadskostnader* och *ett särskilt bidrag* för hemmavarande barn. Även barn över 18 år får räknas med om de har förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Barn som endast tidvis bor i hushållet (s.k. "umgängesbarn") berättigar däremot endast till bidraget för bostadskostnader.

Det *särskilda bidraget* för hemmavarande barn är differentierat efter antal barn.

Antal barn	Särskilt bidrag för hemmavarande barn kr/mån
1	600
2	900
3 eller flera	1 200

*Bidraget för bostadskostnad* baseras på den kostnad som den sökande har vid ansökningstillfället. Den bidragsgrundande bostadsytan är begränsad. Största bidragsgrundande bostadsyta för barnfamiljer beror på antalet barn. Samma ytgränser används för hushåll med enbart umgängesbarn som för hushåll med hemmavarande barn. För barnfamiljer finns en garantinivå för den bidragsgrundande bostadskostnaden. Bostadskostnader upp till garantinivån beaktas oavsett ytgräns, dock högst den faktiska bostadskostnaden.

Bidrag ges inte för bostadskostnader under 2 000 kronor per månad. Vid högre bostadskostnader kan man erhålla bidrag med 75 procent av bostadskostnaden upp till en övre gräns som varierar med antalet barn. Om bostadskostnaden överstiger detta belopp lämnas bidrag med 50 procent av den överskjutande bostadskostnaden upp till en högsta gräns; även den varierar med antalet barn.

Antal barn	Bostadsbidrag 75 % av bostadskostnaden i intervallet (kr/mån)	Bostadsbidrag 50 % av bostadskostnaden i intervallet (kr/mån)
1	2 000 -3 000	3 000- 5 300
2	2 000-3 300	3 300 -5 900
3 eller flera	2 000-3 600	3 600 -6 600

Bostadsbidraget *inkomstprövas*, dvs. bidraget bestäms av det enskilda hushållets inkomster och andra ekonomiska resurser. Det gäller både bidraget för bostadskostnader och det särskilda bidraget för hemmavarande barn. För gifta och sammanboende med barn inkomstprövas bostadsbidraget individuellt. Bidraget minskas om årsinkomsten överstiger 58 500 kronor för någon av makarna. För en ensamstående med barn är motsvarande gräns 117 000 kronor. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre reduceras bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten.

Bostadsbidrag betalas ut löpande som ett *preliminärt bidrag* vilket baseras på en inkomst som den sökande själv uppskattar. Den sökande skall göra en uppskattning för hela det kalenderår som han eller hon söker bidrag för. Inträffar ändrade förhållanden under året är bidragstagaren skyldig att anmäla detta till försäkringskassan. Slutligt bostadsbidrag bestäms i efterhand på grundval av taxeringen för varje kalenderår. Den som har haft lägre inkomster än vad som preliminärt har uppgivits till försäkringskassan, får en tilläggsutbetalning med ränta. Den som har uppgivit för låga inkomster får betala tillbaka det belopp som inte skulle ha betalats ut, inklusive en avgift.

## 11.2 Målen för bostadsbidragen

I budgetpropositionen för 2001 anges följande mål för bostadsbidragen. *"Målet för bostadsbidragen är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bidragen ingår i politikområdet Ekonomiskt familjepolitik (Utgiftsområde 12), som främst syftar till att ge en ekonomisk trygghet för barnfamiljer under den tid de har en stor försörjningsbörda."*

Bostadsbidragen i deras nuvarande form har vuxit fram genom en fortlöpande serie av beslut. Bidragen har genom åren haft till

mål att höja bostadsstandarden, att minska trångboddheten, att utjämna kostnadsskillnader mellan olika regioner och mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard samt att allmänt stärka de svaga hushållens bärkraft. Betoningen av de olika delmålen har skiftat.

Målen för det stöd som i dag kallas bostadsbidrag har rört sig mellan två utvecklingslinjer: bostadsstöd och allmänt konsumtionsstöd.

### 11.2.1 Bostadsbidragen införs

Bostadsbidragen har sitt ursprung i de stödformer som började utvecklas under mitten av 1930-talet. Till en början betonades det bostadspolitiska målet. Bidraget syftade till att stimulera ökad bostadskonsumtion.

#### *1930-talet – produktionspolitiska mål*

Det ursprungliga motivet för bostadsbidragen var framförallt produktionspolitiskt. Syftet var att med stöd till efterfrågan hålla uppe den ekonomiska aktiviteten inom byggsektorn under den djupa lågkonjunktur som präglade 1930-talet. Undersökningar i början av 1930-talet hade visat att en stor del av bostäderna i tät-orterna var undermåliga. Deras användning kunde inte försvaras från hygieniska utgångspunkter. Särskilt för barnfamiljerna utgjorde bostädernas låga tekniska standard ett allvarligt problem. Lika allvarlig var den utbredda trångboddheten, även i lägenheter som tekniskt var av godtagbar standard. Enrumslägenheter användes i stor utsträckning som bostäder för barnfamiljer.

Man ansåg att de bostadspolitiska åtgärderna i första hand måste sikta till att stimulera byggandet av stora och välrustade lägenheter. På så sätt skulle man få bukt med den besvärliga trångboddheten och ge förutsättningar för en sanering av befintliga bostäder av undermålig standard. Man bedömde att skälen till att flerbarnsfamiljerna i så betydande utsträckning bodde i bristfälliga och trånga lägenheter främst var ekonomiska. Ett långsiktigt bostadspolitiskt program, som syftade till högre bostadsstandard och minskad trångboddhet, behövde därför kombineras med ett ekonomiskt stöd till flerbarnsfamiljernas bostadsförsörjning.

Ett individuellt bostadsstöd till barnrika familjer, familjebidrag, infördes. Familjebidraget utgick i kombination med finansieringsstöd till de fastigheter där bidragstagarna bodde. Bidragen, som innebar en hyresreducering, utgick till familjer med minst tre barn. Vissa minimikrav ställdes på bostadsutrymme och bostadsstandard; bostaden skulle omfatta minst två rum och kök och vara "fullvärdigt utrustad". Familjen skulle vara mindre bemedlad, men någon bestämd inkomstgräns gällde inte. Frågan om bidrag bedömdes från fall till fall. Vid bedömningen av den enskilda familjens bidragsbehov tog man hänsyn till familjens ekonomi och behov av bostad.

### 11.2.2 Efterkrigstiden – nya mål för bostadsbidragen tillkommer

Under efterkrigstiden har nya mål tillkommit för bostadsbidragen och gamla tonats ned. Exempelvis har bostadsbidragets familjepolitiska syfte kommit att tillmätas större betydelse. Bostadsbidragen ses i dessa sammanhang som ett stöd som syftar till att allmänt stärka hushållens konsumtionsförmåga. Detta innebär dock inte att den bostadspolitiska dimensionen helt har övergivits. Vilket av de två målen, som har kommit att betonas, har skiftat. Däremot har målen inom den bostadspolitiska dimensionen kommit att ändras. De produktionspolitiska målen har tonats ned till förmån för den fördelningspolitiska aspekten. Vidare har bostadsbidraget givits en roll när det gäller att försöka utjämna kostnadsskillnader mellan likvärdiga bostäder.

#### *De produktionspolitiska målen tonas ned*

Den samhällsekonomiska utvecklingen ledde till att bostadsbidragens tänkta allmänt produktions- och efterfrågestimulerande uppgifter efter hand förlorade i betydelse. Istället betonades det fördelningspolitiska syftet. Man eftersträvade att stärka de ekonomiskt svaga hushållens möjligheter att konkurrera med andra hushåll om de goda lägenheter som fanns tillgängliga. Stödet gjordes därför inte bara beroende av hushållets storlek, utan det blev också mer inkomstanknutet. Den produktionspolitiskt motiverade begränsningen till enbart nyproducerade lägenheter utvecklades. Stödet utvecklades emellertid inte till ett allmänt

inkomstprövat hyresstöd; avgörande vikt fästes vid stödets bostadspolitiska mål. Det ställdes klart definierade villkor om utrustningsstandard och utrymmesstandard. Man eftersträvade en höjd bostadsstandard.

I anslutning till den allmänna översyn av bostadspolitiken, som gjordes av 1946 och 1947 års riksdagar, omprövades även familjebidragen. Ett familjebostadsbidrag infördes. Motiven för tillkomsten av familjebostadsbidragen var nästan uteslutande bostadspolitiska. Man eftersträvade ett konsumtionsdirigerande stöd till barnfamiljernas bostadsförsörjning. Det var känt att barnfamiljerna hade svårt att bekosta fullvärdiga bostäder. Därför borde i princip alla barnfamiljer kunna få stödet oavsett antal barn och inkomstens storlek. Däremot borde det ställas vissa krav gällande storlek och standard på bidragstagarnas lägenheter. Barnfamiljerna stimulerades härigenom att skaffa sig goda bostäder.

Av bl.a. statsfinansiella skäl kom inte familjebostadsbidragen att utformas helt i enlighet med de principiella resonemangen, tills vidare begränsade man bidragsgivningen till familjer med minst två barn. Man beslöt vidare att bidragen till en början endast skulle utgå till familjer med begränsade inkomster. Även vissa standardkrav ställdes på bostäderna. Bidragsgivningen begränsades till lägenheter som tillkom efter det att reglerna om familjebostadsbidragen hade trätt i kraft.

Genom införandet av familjebostadsbidraget upphävdes den direkta kopplingen mellan finansieringsstöd till fastigheter och bidrag till hushållen. Detta innebar att barnfamiljer med en godtagbar bostad kunde få bidrag, oavsett i vilken form fastigheten förvaltades och oavsett vem som var ägaren. Under 1950-talen och 1960-talen höjdes inkomst- och bidragsbeloppen vid ett flertal tillfällen. Även standardkraven förändrades. I takt med att tillgången på rymligare familjebostäder ökade utvidgades stödet till att omfatta allt mindre hushåll. Från år 1958 inkluderades familjer med ett barn.

### *Den familjepolitiska dimensionen tillkommer*

Intresset kom vid 1960-talets senare del att riktas mot barnfamiljernas allmänna ekonomiska situation. Möjligheterna att sammanföra barnbidrag och bostadsbidrag till ett gemensamt inkomstprövat konsumtionsstöd övervägdes av den



familjepolitiska kommittén. Förslaget genomfördes aldrig, men de tankegångar, som kommittén presenterade i sitt betänkande 1967, bidrog till att den komponent i bostadsbidraget som är helt oberoende av bostadskostnaden infördes år 1969. Bostadsbidraget kompletterades med ett allmänt konsumtionsstöd, det s.k. grundbeloppet, som utgick till barnfamiljer oberoende av bostadskostnaden.

Den ökade tonvikten på de familjepolitiska målen innebar emellertid inte att bostadsbidragets bostadspolitiska aspekter negligerades. Huvudskälet till att familjepolitiska kommitténs förslag om sammanslagning av bostads- och barnbidragssystemet avvisades, var att ett bostadsanknutet stöd till familjerna även fortsättningsvis ansågs ha flera viktiga roller att fylla. En sådan roll var att bidra till utjämningen av kostnadsskillnader mellan bostäder av olika årgångar och mellan olika upplåtelseformer.

Familjebostadsbidragen ersattes 1969 av ett system med bostadstillägg för barnfamiljer. Syftet med bostadstillägget var att ge ett förstärkt stöd till barnfamiljer med låga inkomster. Bidragen bestod av två delar, dels en statlig del (statligt bostadstillägg), dels en kommunal del (kommunalt bostadstillägg). Det statliga tillägget bestod av dels ett grundbelopp som utgick utan bostadsvillkor, dels ett belopp som var knutet till bostaden. Den statliga delen kom att utvecklas till ett stöd som utgick per barn. För kommunalt tillägg krävdes att bostadskostnaden uppgick till ett visst minimibelopp.

År 1972 genomfördes betydande förändringar av bostadstilläggen. Kraven på bostadens utrustning och storlek slopades. Motivet för detta var att 90 procent av flerbarnsfamiljerna redan hade högsta utgående tillägg. Det statliga tillägget höjdes och gjordes om till ett enhetligt belopp. Det kommunala tillägget fördubblades och de övre hyresgränserna höjdes. Bostadstillägget byggdes ut under de följande åren och kom fr.o.m. 1974 att även omfatta hushåll utan barn.

År 1977 ändrades beteckningen bostadstillägg till bostadsbidrag. Den statliga, barnrelaterade delen utgick med oförändrat belopp medan den statskommunala och bostadsanknutna delen höjdes till 80 procent av bostadskostnaden mellan en nedre gräns och en övre gräns som anpassades till bostadsbehovet för olika stora hushåll. Mellan 1977 och 1984 höjdes bidragsbelopp och inkomst- och bostadskostnadsgränser ytterligare. Förändringarna skedde helt inom det befintliga systemet, men genom de kraftiga höjningar

som gjordes av den barnanknutna delen av bidraget, förstärktes bidragssystemets familjepolitiska inriktning.

Trots att den bostadskostnadsberoende delen av systemet byggdes ut vartefter, kom bidraget att täcka en allt mindre del av de faktiska bostadskostnaderna i nyproducerade lägenheter. I mitten av 1980-talet motsvarade de övre bostadskostnadsgränserna i bostadsbidragssystemet endast de genomsnittliga hyresnivåerna för de lägenhetsstorlekar som bedömdes som rimliga för barnfamiljer att efterfråga.

Det var mot denna bakgrund som 1982 års Bostadspolitiska kommitté i sitt betänkande 1986 skrev att bostadsbidragen väl uppfyllde de fördelningspolitiska målen, men att de bostadspolitiska målen inte var lika väl uppfyllda. Kommittén föreslog därför att målsättningen skulle vara att successivt bygga ut den boendekostnadsberoende delen av bostadsbidraget, så att även barnfamiljer med låga inkomster gavs möjlighet att efterfråga nyproducerade lägenheter, där varje barn hade ett eget rum.

Regering och riksdag uttalade att det individuella bostadsstödet även i fortsättningen måste ha en klar bostadspolitisk inriktning. I proposition 1986/87:48 konstaterades att om detta mål skulle kunna uppnås måste den del av stödet som har karaktären av ett inkomstprövat allmänt konsumtionsstöd minskas. Målet borde vidare vara bidragen differentieras på ett sådant sätt att stöd kunde lämnas till kostnaderna för ett eget rum för varje barn.

Det kan emellertid konstateras att under 1990-talet har utvecklingen att ge bostadsbidragen ökad karaktär av familjepolitiskt stöd stärkts. Liksom barnbidragen var bostadsbidragen ett av de instrument som användes för att öka omfördelningsgraden i 1991 års skattereform. Den reformering av inkomstskattesystemet som genomfördes påverkade bostadskostnaderna. För att motverka negativa fördelningspolitiska effekter beslöts att resurser skulle satsas på att bygga ut bostadsbidragssystemet.

Genom att både den nedre och den övre gränsen för den del av bostadskostnaden som ligger till grund för bidraget höjdes skedde en förskjutning till att ersätta toppen av bostadskostnaden. Denna del av bidraget stärktes mest för hushåll med tre eller fyra barn, men även mer barnrika hushåll erhöll en betydande förstärkning. Den allmänt konsumtionsstödjande delen förstärktes också kraftigt.

En ny lagstiftning om bostadsbidrag trädde i kraft 1996. De ändrade bestämmelserna innebär i första hand ett nytt inkomst-

prövningssystem. Däremot gjordes inga nämnvärda ändringar eller förskjutningar vad gäller målen för bostadsbidragen. Regeringen uttalade i proposition 1995/96:186 att bostadsbidraget har såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften.

Inom regeringen ligger ansvaret för bostadsbidragen hos det statsråd som ansvarar för familjepolitiken. Statsbudgeten delas numera in i politikområden. Bostadsbidraget ingår i politikområde 21 Ekonomiskt familjestöd.

### 11.3 Bostadsbidragets omfattning och utveckling

#### 11.3.1 Utgifterna för bostadsbidraget

Statens utgifter för bostadsbidraget ökade kraftigt under 1990-talets första hälft. I samband med skatteomläggningen i början av 1990-talet genomfördes, som tidigare nämnts, en utbyggnad av bostadsbidragssystemet. Skatteomläggningen innebar bl.a. att hushållen själva fick bära en större andel av bostadens kostnader. En ökning av kostnaderna för bostadsbidragen ansågs därför vara fördelningspolitiskt motiverad för att skydda ekonomiskt svaga hushåll. Kostnadsökningen var även en effekt av den samhällsekonomiska utvecklingen i stort. En allmänt försämrad ekonomisk situation för många hushåll, hög arbetslöshet samt höga realräntor bidrog till de ökade kostnaderna för bostadsbidraget.

En omläggning av bostadsbidragssystemet trädde i kraft den 1 juli 1996 och började i huvudsak tillämpas för bidrag som avsåg tiden från den 1 januari 1997. De viktigaste drivkrafterna bakom beslutet att förändra systemet var att man ville häva den kraftiga kostnadsutvecklingen, förebygga överutnyttjande av bostadsbidragen och stärka kostnadskontrollen (prop. 1995/96:186). De ändrade bestämmelserna omfattade i första hand ett *nytt inkomstprövningssystem*. Systemet innebär att bostadsbidrag betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag vilket baseras på en inkomst som den sökande själv uppskattar. Slutligt bidrag bestäms i efterhand på grundval av taxeringen för varje kalenderår. Vidare begränsades den bidragsgrundande *bostadsytan*. För makar och sammanboende i barnfamiljer infördes *individuella inkomstgränser*. Reglerna angående bidragsgrundande inkomst för egenföretagare skärptes. *Förmögenhetsprövningen* återinfördes. *Realisationsvinst* inkluderades i den bidragsgrundande inkomsten. *Avdragsregler* för

resor och övriga kostnader anpassades till skattelagstiftningens regler

Allt sedan det reformerade bostadsbidraget infördes 1997 har kostnaderna minskat. Utgifterna för bostadsbidrag är beroende av inkomst-, bostadskostnads- och arbetslöshetsutvecklingen och därmed av den samhällsekonomiska utvecklingen i stort. De senaste årens sjunkande arbetslöshet och ökade reallöner har inneburit att statens kostnader för bostadsbidrag har minskat. De totala utgifterna för bostadsbidrag, inklusive hushåll utan barn, har mellan åren 1995 och 1999 minskat från 9 221 miljoner kronor till 5 067 miljoner kronor i löpande priser, vilket är en minskning med nästan 4,2 miljarder. Preliminärt utfall för bostadsbidragen 2000 var 4 386 miljoner kronor, varav drygt 4 071 miljoner kronor gick till barnfamiljer.

I tabell 11.1 redovisas den årliga kostnaden sedan 1990 för bostadsbidraget samt antalet bidragstagare. Uppgifterna gäller hela bostadsbidraget, dvs. även bidragshushåll utan barn.

**Tabell 11.1 Totala statsutgifter för bostadsbidrag\*, antal hushåll med bostadsbidrag i maj respektive år. Löpande priser**

År	Utgift (mkr)	Antal (1000-tal)
1990	3 142	Statistik saknas
1991	5 065	328
1992	5 928	360
1993	7 164	441
1994	8 669	538
1995	9 221	576
1996	8 373	471
1997	6 195	365
1998	5 749	338
1999	5 067	304
2000	4 386**	268
2001	3 952***	

\* Inklusive hushåll utan barn

\*\* Preliminärt utfall

\*\*\* Prognos

Källor: BP 2000, BP 2001, RFV

### 11.3.2 Hushåll med bostadsbidrag

#### *Utvecklingen sedan omläggningen av bostadsbidragssystemet*

Antalet hushåll med bostadsbidrag har, efter en kraftig uppgång i mitten av 1990-talet, minskat starkt under de senaste åren. Den nya lagstiftning om bostadsbidrag, som i huvudsak började tillämpas för bidrag som rör tiden från den 1 januari 1997, medförde att antalet hushåll med bidrag minskade kraftigt jämfört med 1996. Minskningen av antalet bidragstagare har fortsatt även efter detta. Den fortsatta minskningen beror både på yttre samhällsekonomiska faktorer, såsom ökade reallöner och minskad arbetslöshet, och på effekter inom bostadsbidragssystemet. Inkomstgränserna har inte ändrats sedan 1996. Detta innebär att hushåll faller ur systemet då den allmänna lönenivån ökar. Inte heller gränserna för den bidragsgrundande bostadskostnaden har ändrats under de senaste åren.

Bostadsbidraget har alltmer kommit att framförallt fungera som ett stöd för ensamstående med barn. Antalet hushåll med gifta eller sammanboende med barn som får bostadsbidrag är mindre än hälften av antalet 1996. De effekter, som nämns i föregående stycke, får ett större genomslag för sambohushåll med barn än för ensamstående med barn. En annan orsak till minskningen av antalet bidragstagare bland sammanboende med barn är de individuella inkomstgränser som infördes vid omläggningen av bostadsbidraget. Vidare infördes ytnormer och en begränsning som innebär att de som äger småhus eller bostadsrätt inte får räkna in en lika stor del av räntekostnaden som tidigare i bostadskostnaden. Dessa regelförändringar har främst haft effekt för de sammanboende. Även antalet bidragshushåll med enbart umgängesbarn har minskat kraftigt. Mellan 1995 och 2000 har gruppen halverats. En förklaring kan vara att krav har införts på att bostaden skall ha minst två rum, och vara minst 40 kvadratmeter, för att bidrag skall kunna betalas ut. Även gruppen ensamstående bidragsmottagare med barn har minskat numerärt, om än i långsammare takt. I tabell 11.2 redovisas antalet hushåll med bostadsbidrag, under maj månad, sedan 1995.

**Tabell 11.2 Antalet hushåll med bostadsbidrag under maj månad, 1995-2000**

Hushållstyp	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Hushåll med barn</b>	427 700	403 100	309 000	283 300	255 800	226 600
<i>Hushåll med hemmavarande barn</i>	385 200	361 800	280 400	256 500	230 900	205 400
Gifta/sammanboende	193 300	173 900	105 500	85 500	67 700	53 400
Ensamstående	191 900	187 900	174 800	170 900	163 200	152 000
- kvinnor	*	166 300	156 400	153 800	147 600	138 100
- män	*	21 600	18 400	17 200	15 600	13 900
<i>Hushåll med enbart umgängesrättsbarn</i>	42 500	41 300	29 000	27 000	24 100	21 200
<b>Hushåll utan barn</b>						
- ungdomar	90 400	67 700	56 100	54 500	48 700	41 100
- övriga	58 100	-	-	-	-	-
<b>Totalt</b>	576 200	470 800	365 400	338 000	303 700	267 800

Källa: BP 2001, RFV

Bostadsbidrag lämnas, grovt uppskattat, till knappt två av tre ensamstående föräldrar och mindre än vart tionde hushåll med gifta eller sammanboende föräldrar. Av de 205 400 hushåll med hemmavarande barn som i maj 2000 hade bostadsbidrag var 74 procent ensamstående och 26 procent sammanboende. Om man även beaktar bidragshushåll med enbart umgängesbarn ökar andelen ensamstående något; andelen ensamstående ökar då till 76 procent och andelen sammanboende minskar följaktligen till 24 procent. Bland de sammanboende som erhåller bostadsbidrag dominerar flerbarnshushållen.

Det finns en klar övervikt för kvinnor bland bidragstagarna. Av de 152 000 ensamstående som får bostadsbidrag för hemmavarande barn är 138 100 kvinnor och 13 900 män. Andelen kvinnor uppgår således till 91 procent. När det gäller hushåll som får bidrag för enbart umgängesbarn är däremot männen i majoritet bland de ensamstående bidragstagarna; 74 procent är män. De ensamstående som får bidrag för enbart umgängesbarn är dock bara 12 procent av hela gruppen ensamstående föräldrar med bostadsbidrag.

Bidragsavstämningarna har visat att av dem som hade bostadsbidrag någon gång under 1997 – de allra flesta barnfamiljer med bostadsbidrag hade bidrag året ut – fick 67 procent bidrag även 1998. Det har inte varit möjligt att före införandet av det nya

inkomstprövningssystemet på ett tillfredsställande sett följa ett hushåll med bostadsbidrag från år till år.

*Hur mycket får hushållen i bostadsbidrag?*

Det högsta bostadsbidrag som kan betalas ut till familjer med ett barn är 2 500 kronor i månaden (30 000 kronor per år). Motsvarande belopp för familjer med två barn och familjer med tre eller flera barn är 3 175 kronor i månaden (38 100 kronor per år) respektive 3 900 kronor i månaden (46 800 kronor per år). Bostadsbidrag kan betalas ut vid förhållandevis höga inkomster. För exempelvis familjer med tre eller fler hemmavarande barn - ensamstående hushåll eller sammanboende där båda har inkomster som överstiger 58 500 kronor - är bostadsbidraget bortreducerat vid en inkomst på 355 000 kronor om året. I *tabell 11.3* redovisas, efter hushållstyp, den inkomst vid vilken bostadsbidraget upphör samt det högsta möjliga bidrag, som kan betalas ut.

**Tabell 11.3** Inkomstgräns, högsta möjliga bostadsbidrag, högsta hyresgräns och inkomst där bostadsbidraget är bortreducerat, uppdelat efter familjetyp

Familjetyp	Inkomstgräns där bidraget börjar att reduceras	Maxbidrag kr/mån	varav särskilt bidrag för hemmavarande barn kr/mån	Högsta hyresgräns kr/mån	Inkomst där bidraget är bortreducerat kr/år
<i>Ensamstående</i>					
<i>Makar/sambo</i>					
<i>båda ink. minst</i>					
<i>58 500 kr/år</i>					
1 barn	117 000	2 500	600	5 300	265 000
2 barn	117 000	3 175	900	5 900	310 000
3 + barn	117 000	3 900	1 200	6 600	355 000
<i>Makar/sambo</i>					
<i>någon ink.</i>					
<i>under 58 500</i>					
<i>kr/år</i>					
1 barn	58 500	2 500	600	5 300	203 000
2 barn	58 500	3 175	900	5 900	244 000
3 + barn	58 500	3 900	1 200	6 600	287 000

Det bör betonas att det är mycket få hushåll som får högsta möjliga bostadsbidrag. För att man skall kunna få maxbidrag krävs både att inkomsten understiger inkomstgränserna och att bostaden är relativt dyr. Av de barnhushåll, som i maj 2000 fick preliminärt bostadsbidrag, var det endast drygt en procent som erhöll högsta möjliga bidrag. Sammanlagt rör det sig om 3 400 hushåll.

I nedanstående *tabell 11.4* redovisas genomsnittliga bidragsbelopp för olika hushållstyper. Uppgifterna avser preliminärt bidrag. Det genomsnittliga beloppet för hushåll med hemmavarande barn är 1 700 kronor i månaden (20 400 kronor per år). Bland dessa hushåll får de ensamstående, i genomsnitt, högre bidrag än de sammanboende. Det är flerbarnsfamiljerna, med tre eller flera hemmavarande barn, som erhåller de högsta genomsnittliga bidragen; ensamstående med tre eller flera barn får igenomsnitt 2 550 kronor i månaden (30 600 per år), det genomsnittliga bostadsbidraget för sammanboende med tre eller flera barn uppgår till 1 990 kronor i månaden (23 880 kronor per år).



**Tabell 11.4** Genomsnittliga preliminära bostadsbidrag. Maj 2000

Hushållstyp	Antal	Genomsnittligt bostadsbidrag kr/mån
<b>Hushåll med hemmavarande barn</b>	205 500	1 700
<i>Ensamstående</i>	152 000	1 720
1 barn	74 200	1 360
2 barn	53 900	1 850
3 eller flera barn	23 800	2 550
<i>Sammanboende</i>	53 500	1 660
1 barn	13 300	1 290
2 barn	17 600	1 530
3 eller flera barn	22 600	1 990
<b>Hushåll med enbart umgängesbarn</b>	21 200	970
<b>Hushåll utan barn</b>	41 100	630

Källa: RFV

#### *Hushållens inkomster*

Den genomsnittliga preliminära årsinkomsten för ensamstående som får bostadsbidrag för hemmavarande barn uppgick i maj 2000 till 131 000 kronor. Motsvarande inkomst för sammanboende med hemmavarande barn var 127 300 kronor. Bidragsavstämningarna har visat att den preliminära inkomsten i genomsnitt brukar uppgå till ungefär 90 procent av den taxerade inkomsten för samma år. Ensamstående med barn ligger i sina uppskattningar om framtida inkomst närmare den slutliga taxerade inkomsten än sammanboende föräldrar. I *tabell 11.5* redovisas den genomsnittliga preliminära årsinkomsten för hushåll med bostadsbidrag i maj 2000.

**Tabell 11.5** Genomsnittlig preliminär årsinkomst\* för hushåll med bostadsbidrag i maj 2000

Hushållstyp	Preliminär årsinkomst kr
<b>Hushåll med hemmavarande barn</b>	130 100
<i>Ensamstående</i>	131 000
1 barn	128 900
2 barn	138 500
3 eller flera barn	121 000
<i>Sammanboende</i>	127 000
1 barn	98 000
2 barn	133 000
3 eller flera barn	141 000
<b>Hushåll med umgängesbarn</b>	107 700
<b>Hushåll utan barn</b>	27 800

\* Inkomst som ingår i underlaget vid beräkning av bostadsbidrag

*Källa:* RFV

Av *tabell 11.6* framgår i vilka olika inkomstintervall bidragshushåll med hemmavarande barn ligger. Uppgifterna avser maj 1999. Motsvarande uppgifter för maj 2000 finns inte. Det kan konstateras att 36 procent av de ensamstående med hemmavarande barn som fick bostadsbidrag, hade en preliminär årsinkomst som understeg 120 000 kronor. Bostadsbidraget för ensamstående börjar reduceras vid inkomster över 117 000 kronor. Dessa hushåll hade således en inkomst som understeg, eller endast marginellt översteg, inkomstgränsen där bidraget börjar reduceras. Motsvarande andel för sammanboende som hade en sammanlagd inkomst under 120 000 kronor var 43 procent. Eftersom inkomstgränserna för sammanboende är individuella går det inte att ur tabellen utläsa hur många som hamnade under inkomstgränsen. Vidare kan det noteras att 7 procent av de ensamstående och 16 procent av de sammanboende saknade bidragsgrundande inkomst. Andelen ensamstående föräldrar helt utan bidragsgrundande inkomst har varit relativt konstant.

**Tabell 11.6 Bostadsbidragshushåll med hemmavarande barn, uppdelade på ensamstående och sammanboende. Preliminär årsinkomst\* i maj 1999**

Preliminär årsinkomst*	Ensamstående		Sammanboende	
	Antal	Procent	Antal	Procent
0	12 000	7	10 600	16
– 40 000	9 900	6	5 900	9
40 000 – 80 000	12 100	7	5 000	7
80 000 – 120 000	25 600	16	7 400	11
120 000 – 160 000	49 600	31	10 500	16
160 000 – 200 000	39 100	24	10 300	15
200 000 – 240 000	12 900	8	9 100	13
240 000 – 280 000	1 800	1	6 200	9
280 000 – 360 000	200	0	2 700	4
Summa	163 200	100	67 700	100

\* Inkomst som ingår underlaget vid beräkning av bostadsbidrag

Källa: RFV

Gruppen ensamstående föräldrar har under de senaste åren haft en ganska jämn ökning av genomsnittsinkomsten, medan den bidragsgrundande inkomsten för sammanboende som har bostadsbidrag har sjunkit markant varje år. Inkomstnivån sjunker även för gruppen umgängesföräldrar med bostadsbidrag.

Sammanboende föräldrar med bostadsbidrag har avsevärt lägre inkomst än motsvarande familjer i hela befolkningen. Ju fler barn hushållet har desto lägre är inkomstnivån för sammanboende jämförd med tidigare. Samtidigt minskar andelen flerbarnshushåll bland bidragsmottagarna.

#### *Hushåll med bostadsbidrag som även erhåller socialbidrag och arbetslöshetsersättning*

I Riksförsäkringsverkets utvärdering av effekter och resultat av de nya reglerna för bostadsbidrag redogörs för andelen hushåll med bostadsbidrag 1997, som även fick socialbidrag och/eller arbetslöshetsersättning, i förhållande till alla hushåll med bostadsbidrag (RFV anser 1999:6). I *tabell 11.7* redovisas verkets uppgifter. Kriteriet för de två grupperna i tabellen är att de någon gång under 1997 fått bostadsbidrag och socialbidrag respektive arbetslöshets-

försäkring. Dessa grupper är inte ömsesidigt uteslutande utan kan delvis innehålla samma personer.

**Tabell 11.7 Andel hushåll bland barnhushåll med bostadsbidrag 1997 som någon gång under året har fått socialbidrag och/eller arbetslöshetsersättning. Procent**

Hushållstyp	Andel med socialbidrag	Andel med arbetslöshetsersättning
<i>Barnfamiljer</i>	37	37
Sammanboende	47	45
Ensamstående:		
-under 29 år	57	41
-29 år och äldre	30	32

*Källa:* RFV anser 1999:6

Hushåll med socialbidrag får i genomsnitt högre bostadsbidrag oavsett hushållskonstellation jämfört med nivån för hela bostadsbidragskollektivet. Bland hushållen med arbetslöshetsersättning är det dock endast de ensamstående med barn som får högre medelbelopp.

Även en specialbearbetning av inkomstfördelningsundersökningen (HINK) 1998, som Statistiska centralbyrån har genomfört på Socialstyrelsens uppdrag, visar att socialbidragstagare i genomsnitt får mer i bostadsbidrag än de som inte har socialbidrag. Nästan alla barnfamiljer som har socialbidrag får även bostadsbidrag. I *tabell 11.8* redovisas erhållet bostadsbidrag för socialbidragstagare och icke socialbidragstagare 1998.

**Tabell 11.8** Genomsnittligt bostadsbidrag för hushåll med bostadsbidrag. Icke socialbidragstagare och socialbidragstagare. År 1998. Kronor per månad

Familjetyp	Icke socialbidragstagare	Socialbidragstagare
Ensamstående kvinnor med barn	1 440	1 720
Gifta/sambo med 1 barn	760	1 410
Gifta/sambo med 2 barn	970	1 660
Gifta/sambo med 3 eller flera barn	1 160	2 340

Kommentar: Urvalet av ensamstående män med barn är för litet för att kunna delas in i socialbidragstagare och icke socialbidragstagare.

Källa: HINK 1998, SCB

### Hushållens boende

Det är främst hushåll i hyreslägenheter som får bostadsbidrag. Denna andel har ökat under de senare åren. I maj 2000 bodde 81 procent av bidragshushållen med hemmavarande barn i hyreslägenhet, 11 procent i lägenhet med bostadsrätt och 8 procent i egna fastigheter. Före 1997 bodde omkring 20 procent i eget hus. I genomsnitt får ensamföräldrar nästan 36 procent av sin bostadskostnad täckt av det preliminära bidraget. Sammanboende med barn får nästan 33 procent av kostnaden täckt.

I tabell 11.9 redovisas – för bidragshushåll med hemmavarande barn – bostadskostnad, bostadsbidrag, bostadskostnad minus bostadsbidrag och hushållens preliminära årsinkomster. Det är relativt stor skillnad i bostadskostnad mellan de olika upplåtelseformerna. Lägst genomsnittskostnad har bidragshushåll i småhus, medan bidragshushåll i lägenheter med bostadsrätt har högst genomsnittskostnad. Reglerna för hur räntekostnaderna skall beaktas när bostadsbidrag räknas fram är i princip desamma för bostadsrätt och småhus. Utredningen har inte närmare analyserat orsakerna till skillnaderna i bostadskostnader mellan de olika upplåtelseformerna. Studerar man den preliminära årsinkomsten finner man att hushållen i småhus har de högsta inkomsterna och hushållen i hyreshus de lägsta inkomsterna. Det är vidare bidragshushållen i hyreshus som, i genomsnitt, erhåller de högsta bostadsbidragen, medan bidragshushållen i småhus får de relativt sett lägsta bidragen. Det genomsnittliga bostadsbidraget för

ensamstående med hemmavarande barn i hyreshus uppgår till 1 810 kronor i månaden. De sammanboende i hyreshus får igenomsnitt 1 750 kronor.

**Tabell 11.9 Bostadsbidragshushåll med hemmavarande barn. Antal hushåll, bostadskostnad, bostadskostnad minus bostadsbidrag och preliminär årsinkomst, efter upplåtelseform och hushållstyp. Maj 2000**

Upplåtelseform Hushållstyp	Antal	Bostads- kostnad kr/mån	Bostads- bidrag kr/mån	Bostads- kostnad efter bostads- bidrag kr/mån	Preliminär. årsinkomst* kr
<i>Hyreshus</i>					
Ensamstående	120 100	4 840	1 810	3 030	125 600
Sammanboende	45 300	5 140	1 750	3 390	119 000
<i>Bostadsrätt</i>					
Ensamstående	19 100	4 930	1 570	3 360	154 700
Sammanboende	4 300	5 710	1 390	4 320	183 000
<i>Småhus</i>					
Ensamstående	12 100	3 540	1 020	2 520	152 600
Sammanboende	3 800	4 060	960	3 100	166 400

\* Inkomst som ingår i underlaget vid beräkning av bostadsbidrag

Källa: RFV

Det är inte ovanligt att bidragshushåll har bostadskostnader som är högre än de kostnader som man tar hänsyn till när bostadsbidraget fastställs. Av de ensamstående med hemmavarande barn, som får bostadsbidrag, är det 16 procent som har bostadskostnader som överstiger dessa gränser. Motsvarande andel för sammanboende med barn är 18 procent. I *tabell 11.10* redovisas antalet bidragshushåll som har bostadskostnader som är högre än de övre gränserna för bidrag. Av tabellen framgår även hur stor andel inom varje hushållstyp som har överskjutande kostnader.

**Tabell 11.10** Antalet bostadsbidragshushåll som har bostadskostnad som är högre än den övre gränsen för bidrag samt andel inom varje hushållstyp. Maj 2000

Hushållstyp	Antal	Procent
<b>Hushåll med hemma-</b>		
<b>varande barn</b>	34 200	17
<i>Ensamstående</i>	24 500	16
1 barn	11 400	15
2 barn	9 600	15
3 eller flera barn	3 500	15
<i>Sammanboende</i>	9 700	18
1 barn	2 500	19
2 barn	3 400	19
3 eller flera barn	3 900	17
<b>Hushåll med enbart</b>		
<b>umgängesbarn</b>	1 200	6

Källa: RFV

Av tabell 11.11, som redovisar utrymmesstandarden för hushåll med bostadsbidrag, framgår att av de ensamstående med hemmavarande barn uppnår cirka 61 procent en utrymmesstandard som innebär att varje barn kan erbjudas ett eget rum. Motsvarande andel för gifta/sammanboende är 42 procent. En förklaring till skillnaden mellan ensamföräldrar och sammanboende föräldrar är att ensamföräldrarna oftare har endast ett barn och därmed lättare kan uppnå normen. Bland ensamstående hushåll med barn bor män rymligare än kvinnor. Bidragshushåll med enbart umgängesbarn bor i genomsnitt trängre än hushåll med hemmavarande barn. I avsnitt 11.4.1 utvecklas resonemangen kring olika trångboddhetsnormer.

**Tabell 11.11 Bostadsbidragshushåll med hemmavarande barn. Utrymmesstandard enligt norm 3\*, uppdelade efter upplåtelseform och hushållstyp. Maj 2000. Procent**

Upplåtelseform Hushållstyp	Under norm	Enligt norm	Över norm
<i>Samtliga upplåtelseformer</i>			
Ensamstående	39	49	12
Sammanboende	58	32	10
<i>Hyreshus</i>			
Ensamstående	41	50	8
Sammanboende	61	32	7
<i>Bostadsrätt</i>			
Ensamstående	36	50	14
Sammanboende	49	36	14
<i>Småhus</i>			
Ensamstående	18	35	47
Sammanboende	30	30	40

\* Giftn/sammanboende räknas som trångbodda om antalet boende överstiger en per rum, köket oräknat. Ensamstående räknas som trångbodda om antalet boende överstiger en per rum, kök och ett rum oräknade.

*Källa:* RFV

### *Regionala skillnader*

1997 års regeländringar har, tillsammans med att samhälls-ekonomi har utvecklats gynnsamt och att inkomst- och bostadsgränserna inte har höjts sedan 1996, lett till att antalet hushåll som får bostadsbidrag har minskat kraftigt. En viktig fråga är om ändringarna har haft olika effekt i olika regioner. Det har ibland framförts farhågor för att hushåll i glesbygd som bor i småhus i större utsträckning än andra grupper skulle ha mist sina bidrag.

Det kan emellertid konstateras att regelförändringarna har slagit jämnt regionalt sett. Riksförsäkringsverket har i en rapport analyserat om 1997 års regelförändringar har haft olika effekt beroende på om man bor i glesbygd eller tätort (RFV redovisar 2000:12). Rapporten visar att, även om antalet hushåll med bostadsbidrag har minskat kraftigt, har det endast skett en liten



förskjutning mot tätare bygd, där de flesta bor. Minskningen har i de redovisade grupperna, indelade efter hushållstyp och boendeform, varit jämnt fördelad över landet. Den enda skillnaden som kan urskiljas är att minskningen beträffande sammanboende i hyreshus har varit klart större i glesbygd än i andra regioner. Skillnaden beror på att det nya inkomstprövningssystemet, och inte av begränsningar av bidragsgrundande bostadsyta eller förekomsten av individuella inkomstgränser, har haft större effekt för just denna grupp.

## 11.4 Utvärdering

En genomgång av bostadsbidragens mål och måluppfyllelse visar att det med tanke på samhällsutvecklingen bör *analyseras vilka mål som fortfarande bör gälla*. Det framgår i avsnitt 11.2 Målen för bostadsbidragen, att betoningen av de olika målsättningarna har skiftat sedan bidraget infördes på 1930-talet. Bidraget har utvecklats i riktning mot allmänt konsumtionsstöd. Vidare kan det konstateras att det i bostadsbidraget finns en inbyggd konflikt mellan inkomsten som en fördelningspolitiskt effektiv bidragsgrund och de marginaleffekter detta ger upphov till. Bidragen genererar *höga marginaleffekter* för ekonomiskt svaga hushåll.

### 11.4.1 Den bostadspolitiska dimensionen

#### *Har barnfamiljerna goda och tillräckliga rymliga bostäder?*

Boendestandarden i Sverige är genomgående hög och internationellt sett relativt jämnt fördelad. I redovisningen av barnfamiljernas boende i kapitel 2 och bilaga 2 framkommer att det också gäller barnen och barnfamiljerna. Kommittén välfärdsbokslut konstaterar, i delbetänkandet Välfärd vid vägskäl (SOU 2000:3), att en beskrivning av dagens boendeförhållanden måste göras mot bakgrund av de stora förbättringar av utrymmes- och utrustningsstandard som har skett under 1960- och 1970-talen. Exempelvis saknade i slutet av 1960-talet vart tionde hushåll vattentoilet i fastigheten och en ännu större andel saknade vattentoilet i den egna bostaden. Kommittén anser att bristande utrymmesstandard i betydelsen avsaknad av värme, vatten, avlopp

och andra basala väsentligheter är i dag så ovanlig att det inte är meningsfullt att analysera denna.

Vad gäller eventuell trångboddhet beror resultatet till stor del på vilken definition man väljer att använda, trångboddhetsnorm 2 eller trångboddhetsnorm 3. Enligt *trångboddhetsnorm 2* räknas ett hushåll som trångbott om antalet boende i lägenheten överstiger två per bostadsrum, kök och ett rum oräknade. Enpersonshushåll kan dock aldrig anses som trångbodda. Enligt den generösare *trångboddhetsnorm 3* räknas ett hushåll med gifta/sammanboende som trångbott om antalet boende överstiger en per rum, köket oräknat. Hushåll utan gifta/sammanboende anses som trångbott om antalet boende överstiger en per rum, kök och ett rum oräknat. Enpersonshushåll i högst ett rum och kök räknas som trångbodda.

Kommittén välfärdsbokslut använder sig av den något mindre generösa norm 2 när den analyserar förändringar av bostads- och boendeförhållanden under 1990-talet. Kommittén konstaterar att trångboddhet i dag är sällsynt och att det är drygt två procent av befolkningen i åldrarna 16 till 84 år som är trångbodda. Samtidigt föreligger det emellertid alltjämt skillnader mellan olika befolkningsgrupper i fråga om trångboddhet.

Regeringen uttalade, i proposition 1986/87:48, att ett av målen för bostadsbidragen skulle vara att de differentieras på ett sådant sätt att stöd kunde lämnas till kostnaderna för ett eget rum för varje barn. I propositionen finns ingen explicit hemställan om detta mål. Det är därför oklart huruvida riksdagen har tagit ställning till det. En skrivning, i BoU bet. 1986/87:10, stöder regeringens uppfattning om inriktningen av bostadsbidragen. Enligt betänkandet föreslås riksdagen godkänna vad som i övrigt föreslagits i propositionen. Det är något oklart om denna skrivning avser målet med ett rum per barn eller om den endast rör de i propositionen mer explicit redovisade målen.

I *tabell 11.12* och *tabell 11.13* redovisas antal respektive andel trångbodda enligt den generösare norm 3 för olika typer av hushåll. Om beräkningen görs för flerbarnsfamiljer, här definierade som sammanboende med tre eller flera barn, som bor i hyreslägenhet, visar den att 83 procent av dessa är trångbodda. Vad gäller flerbarnsfamiljer i småhus är 31 procent trångbodda. Trångbodda hushåll med tre eller flera barn är dock nästan lika många, ca 30 000, i äganderätt och hyresrätt. Vidare kan det noteras att ett stort antal enpersonshushåll räknas som trångbodda enligt denna generösare norm; alla som bor i ett rum med kök klassas som trångbodda.

**Tabell 11.12 Antal trångbodda enligt norm 3 för olika typer av hushåll 1997**

Hushållstyp	Småhus	Bostadsrätt	Hysesrätt
Sammanboende med 1 barn	1 000	3 900	9 000
Sammanboende med 2 barn	13 400	11 000	32 700
Sammanboende med 3 eller flera barn	28 700	5 500	30 200
Ensamstående med 1 barn	700	2 900	19 100
Ensamstående med 2 eller flera barn	2 700	7 100	41 500
Övriga barnfamiljer	7 600	3 200	17 000
<i>Summa barnfamiljer*</i>	<i>53 900</i>	<i>33 600</i>	<i>149 500</i>
Ensamstående utan barn **	2 600	35 500	216 800
Sammanboende utan barn**	700	2 600	10 700

\* Eftersom avrundningar har gjorts kan utfallet bli något annorlunda än om de olika undergrupperna av barnfamiljer summeras i tabellen.

\*\* Exklusive pensionärer

*Källa:* Bostadssocial kartläggning gjord av Boverket på uppdrag av Kommittén om allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Allbo-kommittén)

**Tabell 11.13 Andel trångbodda enligt norm 3 för olika typer av hushåll 1997. Procent**

Hushållstyp	Småhus	Bostadsrätt	Hysesrätt
Sammanboende med 1 barn	1	14	12
Sammanboende med 2 barn	7	34	44
Sammanboende med 3 eller flera barn	31	64	83
Ensamstående med 1 barn	4	29	26
Ensamstående med 2 eller flera barn	17	61	69
Övriga barnfamiljer*	11	33	55
Ensamstående utan barn**	3	21	33
Samboende utan barn**	0	3	5

\* Hushåll med barn under 18 år där det förutom bostadsföreståndaren och eventuell make/maka eller sambo finns ytterligare en person över 18 år. Det torde främst röra sig om barnfamiljer där det även finns barn som bor kvar hemma efter att ha fyllt 18 år.

\*\* Exklusive pensionärer

*Källa:* Bostadssocial kartläggning gjord av Boverket på uppdrag av Kommittén om allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Allbo-kommittén)

*Tabell 11.14* visar att det inte går att utläsa att det, generellt sett, skulle ha skett någon ökning av trångboddheten enligt norm 3 bland barnfamiljer.

**Tabell 11.14. Andelen trångbodda enligt norm 3 för olika typer av hushåll 1989, 1991, 1993, 1995 och 1997. Procent**

Upplåtelseform	1989	1991	1993	1995	1997
<i>Familjetyp</i>					
<i>Hyreshus</i>					
Ensamstående med barn	52	49	43	50	47
Sammanboende med barn	39	42	38	46	40
<i>Bostadsrätt</i>					
Ensamstående med barn	37	29	36	45	45
Sammanboende med barn	24	21	35	32	30
<i>Småhus</i>					
Ensamstående med barn	18	11	3	11	12
Sammanboende med barn	11	9	10	10	11

*Källa:* SCB, Bostads- och hyresundersökningen 1997

Många barnfamiljer har utrymme som är tillräckligt för att barnen skall kunna ha eget rum. Det gäller 74 procent av alla barn men det är stor skillnad på en- och flerbarnsfamiljer. Medan praktiskt taget 90 procent av ensam barnen kan ha eget rum gäller det bara drygt hälften av barn med två eller flera syskon. Utrymmesstandarden i barnens familjer följer samma mönster som inkomsterna. I grupper med genomsnittligt högre inkomster är utrymmesstandarden högre och vice versa. Det finns även skillnader om barnen bor med sammanboende föräldrar eller med ensamstående föräldrar. För 78 procent av barnen med sammanboende föräldrar finns det utrymme för eget rum. Motsvarande andel för barn med ensamstående föräldrar är 57 procent. I tabell 11.15 redovisas, efter olika familjetyper, andelen barn som lever i familjer där det finns utrymme för eget rum åt varje barn.

**Tabell 11.15 Barn efter utrymmesstandard i permanentbostaden 1998/99. Sammanboende/ensamstående. Antal barn i familjen. Procent**

Familjetyp, Antal hemmaboende barn 0-17 år	Utrymme för eget rum åt varje barn
<i>Barn i familjer med</i>	
1 barn	89
2 barn	77
3 eller fler barn	55
<i>Barn med sammanboende föräldrar</i>	
1 barn	93
2 barn	84
3 eller fler barn	59
<i>Barn med ensamstående föräldrar</i>	
1 barn	78

*Källa:* SCB, Barnen och deras familjer 1999 (Demografiska rapporter 2000:2)

Barns behov av ett eget rum torde öka med stigande ålder. Av *tabell 11.16* som redovisar andelen barn i olika åldrar som bor i familjer där det finns utrymme för eget rum åt varje barn, framgår att ju äldre barnen blir desto fler är det som kan få tillgång till ett eget rum. I åldern 13–17 år bor 81 procent av barnen i familjer, som har möjlighet att ge varje barn ett eget rum. Dessutom kan det, förutsatt att de yngre barnen delar rum, även i en del andra familjer finnas utrymme för eget rum till de äldre barnen.

Bland tonårsbarn är behovet av eget rum större i de fall det rör sig om barn av motsatt kön. Det går emellertid inte att, ur den aktuella statistiken, utläsa barnens kön.

**Tabell 11.16 Barn efter utrymmesstandard i permanentbostaden 1998/99. Barnets ålder. Procent**

Barnets ålder	Utrymme för eget rum åt varje barn
0-5 år	69
6-12 år	73
13-17 år	81
0-17 år	74

*Källa:* SCB, Barnen och deras familjer 1999 (Demografiska rapporter 2000:2)

Bland de barnfamiljer som får bostadsbidrag när, vilket framgår av tidigare redovisade *tabell 11.11*, ungefär 61 procent av de ensamstående upp till den generösare norm 3. Motsvarande andel för gifta/sammanboende var 44 procent.

Det behöver inte alltid vara just antalet rum som är den bästa måttstocken på hushållens utrymmesstandard. Även själva bostadsytan är av intresse. I *tabell 11.17* redovisas genomsnittlig bostadsyta per person uppdelat på de olika upplåtelseformerna. Den minsta bostadsytan har de som bor i hyreslägenhet. Skillnaden gentemot boende i lägenhet med bostadsrätt är dock inte särskilt stor. Vidare kan noteras att flerbarnsfamiljerna (sammanboende med tre eller fler barn) i flerfamiljshus har mindre bostadsyta per person än övriga grupper. Tabellen visar även att ensamstående med barn bor något rymligare än sammanboende med barn. Sammanboende delar ofta rum. Barnfamiljer med socialbidrag har mindre utrymmesstandard än de utan socialbidrag.

**Tabell 11.17 Genomsnittlig bostadsyta (m<sup>2</sup>) per person 1997.**

Familjetyp	Småhus	Bostadsrätt	Hyreshus
Sammanboende med 1 barn	44	30	29
Sammanboende med 2 barn	34	25	24
Sammanboende med 3 eller flera barn	27	21	19
Ensamstående med 1 barn	63	39	37
Ensamstående med 2 barn	39	30	27
Övriga barnfamiljer	34	28	32

*Källa:* Bostadssocial kartläggning gjord av Boverket på uppdrag av Kommittén om allmännyttiga bostadsföretag och bostadssocial utveckling (Allbo-kommittén)

*Utredningen menar att boendestandarden för barn och barnfamiljer är god. Både utrustningsstandard och utrymmesstandard är hög. Vad gäller eventuell trångboddhet har det en stor betydelse vilken norm man använder. Det bör dock framhållas att även den generösare normen ger goda resultat; tre fjärdedelar av barnfamiljerna har utrymme för eget rum till varje barn. Det kan emellertid ifrågasättas om det i alla lägen bör ses som en absolut nödvändighet att varje barn, oavsett ålder och andra indikatorer på god utrymmesstandard, har tillgång till eget rum. Måts utrymmesstandard som genomsnittlig bostadsyta per person framstår den*

som rymlig. Vidare bör det framhållas att möjligheten att ha eget rum stiger med barnens ålder. Det torde inte vara lika viktigt med eget rum då barnen är mindre. Utredningen bedömer sammanfattningsvis att *svenska barnfamiljer bor rymligt*. Trångboddhet i något äldre bemarkelse med fler än två boende per sovrum är mycket sällsynt och det är vanligt att det i barnfamiljerna finns utrymme för eget rum till barnen, i synnerhet för tonåringar.

*Har den bostadspolitiska dimensionen hos bostadsbidraget spelat ut sin roll?*

Det finns tydliga tecken på att bostadsbidragen inte längre fyller samma bostadspolitiska funktion som tidigare. Barnfamiljernas bostadsstandard är i dag betydligt högre än tidigare och trångboddheten utgör inte längre något mer omfattande problem. Vidare fyller inte bostadsbidraget längre någon större funktion när det gäller att utjämna kostnadsskillnader mellan olika regioner.

Även vikten av bostadsbidragens syfte att utjämna kostnadsskillnader mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard har avtagit. De kostnadsskillnader, som har funnits mellan de nyare och de äldsta hyresbostäderna har på senare år minskat markant. I dag har flera av de äldre bostäderna reparerats och hyran höjts så att hyresskillnaderna jämfört med det nyaste beståndet inte är lika stora. Byggkostnadsutvecklingen har dämpats, vilket kan ha bidragit till att skillnaderna i boendekostnader mellan nyproduktionen och det övriga beståndet har minskat. Skillnaderna är dock fortfarande förhållandevis stora.

Det bör vidare påpekas att bostadsbidraget endast subventionerar bostadskostnader upp till en högsta gräns, vilken varierar efter antalet barn. Det har visat sig att en relativt stor andel av bidragshushållen har bostadskostnader som överstiger dessa gränser. Då hyrorna är högre i nyproduktion torde även andelen hushåll med bostadsbidrag som hamnar över gränserna för bostadskostnaderna vara högre i dessa bostadsbestånd. Bostadsbidragets roll som högkostnadsskydd för boende i nyproduktion är således begränsad. I den kunskapssammanställning som professor Bengt Turner och Cecilia Enström har utfört för utredningens räkning analyseras bostadsbidragets absorptionsgrad, dvs. i vilken utsträckning ökade bostadsutgifter kompenseras av ökade bostadsbidrag (bilaga 6).



Det kan även ifrågasättas om det skall vara en uppgift för just bostadsbidraget att utjämna kostnadsskillnaderna mellan nya och gamla lägenheter. Det bör istället ses som en uppgift att inom ramen för bostadspolitiken försöka pressa kostnaderna för nyproduktion. Det finns risk för att dåligt fungerande konkurrens på byggmarknaden och marknaden för byggmaterial håller priserna uppe på en i jämförelse med många andra länder hög nivå. Genom ökad konkurrens angriper man själva roten till de höga boendekostnaderna. Byggkostnadsdelegationen har i betänkandet Från byggsekt till byggsektor (SOU 2000:44) lämnat förslag om åtgärder för att uppnå sänkta produktionskostnader. Förslagen berör främst byggherrens roll i processen, den svaga konkurrensen på byggmarknaden, behovet av forskning och utveckling samt kommunernas roll. Regeringen har bedömt att det är angeläget att följa upp delegationens arbete och har därför gett Boverket i uppdrag att fr.o.m. 2001 inrätta ett byggkostnadsforum med uppgift att bl.a. förmedla kunskaper till byggherrar och att främja utvecklingsarbete och innovationer (prop. 2000/01:26). Lägre nybyggnadskostnader och en större rörlighet på bostadsmarknaden är av stor betydelse inte minst för de yngre familjer som står i begrepp att etablera sig på bostadsmarknaden.

I debatten har framförts farhågor för att bostadsbidragets koppling till hyreskostnaden riskerar att driva upp hyrorna. Bostadsbidragen riskerar att försvaga motståndet mot hyreshöjningar och göra det lättare för bostadsföretag att höja hyrorna. I dagens situation med ett givet bestånd och en stor andel hushåll med bidrag riskerar en del av bidraget att hamna hos fastighetsägaren. Den kunskapsöversikt om bostadsbidrag och prisbildning, som professor Bengt Turner och Cecilia Enström sammanställt för utredningens räkning (bilaga 6), ger inte underlag för att hävda att bostadsbidragen har drivit upp priserna på bostäder. Kunskapsläget behöver dock förbättras.

Dagens bostadssituation skiljer sig markant från läget då bostadsbidragen infördes. Det ursprungliga motivet för bostadsbidragen var framförallt produktionspolitiskt. Syftet var att med stöd till efterfrågan hålla uppe den ekonomiska aktiviteten inom byggsektorn. Situationen var på många sätt annorlunda än idag. Standarden i stora delar av bostadsbeståndet var på den tiden mycket låg. Det fanns därför anledning till att omfördela resurserna så att barnfamiljerna stimulerades att förbättra sin bostadsstandard och minska trångboddheten. Sannolikheten för att

ett allmänt ekonomiskt stöd till de svaga hushållen skulle resultera i omedelbara förbättringar av bostadsstandarden bedömdes som låg. När staten med hänsyn till sociala och bostadspolitiska mål fann det angeläget att snabbt försöka förbättra bostadsförhållandena särskilt för de ekonomiskt svaga flerbarnsfamiljerna blev det naturligt att rikta in stödet direkt på bostadskonsumtionen. Bostadsförhållandena har efter hand kraftigt förbättrats. Den bostadspolitik som har bedrivits under efterkrigstiden har, i kombination med en god ekonomisk utveckling speciellt under 1950- och 1960-talen, lett till att vi idag har ett allmänt väl utbyggt bostadsbestånd med hög standard.

Det finns emellertid problem på dagens bostadsmarknad. Det råder bostadsbrist i vissa regioner, t.ex. Stockholmsområdet. Även bostadssegregationen är ett problem. Vidare produceras det få nya lägenheter. *Utredningen bedömer att bostadsbidragen inte på något nämnvärt sätt kan bidra till att lösa dagens problem på bostadsmarknaden.* Dessa problem måste angripas med andra medel.

Mot denna bakgrund kan bostadsbidragets bostadsanknytning ifrågasättas. Barnfamiljernas höga bostadsstandard torde inte försämrats om bostadsanknytningen tas bort. Utredningen menar *att bostadsbidraget i huvudsak bör ses som ett allmänt konsumtionsstöd för barnfamiljer.* Stödet bör stärka hushållens konsumtionsförmåga utan inriktning på någon särskild del av hushållens behov.

Av utredningens redovisning framgår att bostadsbidraget fortfarande har betydelse för barnfamiljer med låga inkomster. Många familjer har fått en relativt stor försämring av sin ekonomiska situation under 1990-talet. Ensamstående med barn och flerbarnsfamiljer uppvisar de största relativa inkomstminskningarna. Det är också dessa hushållskonstellationer som är sämst ställda när inkomsten relateras till försörjningsbördan.

#### 11.4.2 Marginaleffekter

Bostadsbidraget bidrar till höga marginaleffekter, vilket framgår av kapitel 16 Samlade effekter av bidrag och skatter. Det är en följd av att bidraget inkomstprövas. Det kan konstateras att inkomstprövningen, i alla fall i en statisk analys, är fördelningspolitiskt träffsäker. Den leder emellertid även till att bidragstagarna riskerar att hamna i både arbetslöshets- och fattigdomsfällor. Höga marginaleffekter gör att människor inte nämnvärt kan påverka sina

ekonomiska förhållanden genom att förkovra sig och arbeta mer. Eftersom det är de ekonomiskt svaga hushållen som bostadsbidraget är ämnade att nå, är det människor med låga inkomster som drabbas av marginaleffekterna.

Vidare är det en fördel för familjestödets legitimitet om det kan utvecklas i en mer generell riktning. Undersökningar visar att bland de offentliga transfereringarna är det de inkomstprövade stöden som åtnjuter lägst förtroende. (Stefan Svallfors, Svenskarna och välfärdskrisen, 1996). Det uppstår lättare misstankar om att bidragstagare fuskar. Vidare kan sådana stöd uppfattas som krångliga av allmänheten. Bidragets legitimitet urholkas och risk finns att allmänhetens betalningsvilja minskar.

Utredningen konstaterar att *bostadsbidraget skapar höga marginaleffekter* och att det därför är önskvärt att *pröva lösningar som innebär att stödet blir mer generellt, dvs. att det inte relateras till inkomsten*. Ett stöd i mer generell riktning skulle öka de ekonomiskt svaga hushållens möjlighet att varaktigt förbättra sin ekonomiska situation.

## 11.5 Utredningens slutsatser

Med tanke på barnfamiljernas goda bostadsstandard anser utredningen att det *inte längre behövs ett konsumtionsstyrande stöd till just bostaden*. Bostadsbidragen kan inte bidra till att lösa dagens bostadsproblem. Istället bör bostadsbidragets andra utvecklingslinje mot ett *allmänt konsumtionsstöd* fullföljas. Man bör försöka att undvika konsumtionsstyrande inslag och istället överlåta till barnfamiljerna att själva bestämma vilka prioriteringar de vill göra inom ramen för sitt konsumtionsutrymme.

Det bör vidare *övervägas hur ett familjestöd utan inkomstprövning kan utformas*. Dagens inkomstprövning ger höga marginaleffekter.

Det finns således skäl som talar för att ett ekonomiskt stöd till barnfamiljerna utan bostadsanknytning och inkomstprövning. Det skulle ge barnfamiljerna större handlingsutrymme och bättre möjligheter att själva påverka sin ekonomiska situation. Frågan om effekterna på arbetsutbudet av en sådan förändring belyses i kapitlen 8 och 17.

Bostadsbidraget fungerar i stor utsträckning som ett stöd till ensamstående med barn. Bidraget har även betydelse för flerbarnsfamiljer. Det kan – särskilt för ekonomiskt svaga hushåll - röra sig

om förhållandevis stora belopp. Därför är det nödvändigt att, i utformningen av ett familjestöd som frikopplas från bostadskostnad och inkomst, finna inslag som kompenserar dessa grupper för det ekonomiska bortfall som ett avskaffande av dagens bostadsbidrag skulle innebära. Det kan också bli nödvändigt att genomföra en så stor förändring stegvis, så att de hushåll, som idag har höga bostadsbidrag, får en möjlighet att anpassa sig till nya förutsättningar.

## 12 Underhållstöd till barn med särlevande föräldrar

Statsmakternas mål för underhållsstödet är att systemet skall bidra till att föräldrar tar sitt ekonomiska ansvar gentemot de barn som de inte sammanlever med, samtidigt som staten garanterar dessa barn en rimlig ekonomisk standard. Utredningens samlade bedömning är att underhållsstödet uppfyller dessa mål, men att vissa brister finns, som bl.a. hänger samman med det dubbla syftet att reglera föräldrarnas inbördes relationer och att ge ett visst statligt ekonomiskt stöd.

Enligt utredningens mening uppfyller underhållsstödet, i den form det nu har, i stort sett de krav som ställdes vid den senaste reformen 1997. Nackdelarna med att det civilrättsliga systemet styrde det offentlighetsliga är borta. Syftet att i högre utsträckning ta till vara de bidragsskyldigas försörjningsförmåga och att staten skall kunna kontrollera sina utgifter har uppnåtts. Stödet uppfyller också flertalet av utredningens krav på systemet. Återbetalningen innebär dock vissa marginaleffekter.

Att stödet endast tar hänsyn till den bidragsskyldiges inkomst, men inte till boföräldrarnas, uppfattas som orättvist. Det ligger emellertid inte i linje med utredningens uppdrag att föreslå, att underhållsstödet skall prövas även mot boföräldrarnas inkomst.

Enligt direktiven skall utredningen pröva om underlaget för återbetalning av underhållsstöd kan grundas på en mer aktuell inkomst än den senaste taxerade inkomsten. Utredningen föreslår inga ändringar i detta avseende.

Återbetalningskraven är betungande för föräldrar som betalar för många barn, vilket i sin tur kan försvåra för dessa föräldrar att hålla regelbunden kontakt med sina barn. Skuldsättningen är omfattande. Nästan en tredjedel av de bidragsskyldiga har underhållsskulder hos kronofogdemyndigheten, hälften av dessa hade andra skulder hos kronofogden redan när den första underhållsskulden överlämnades.

Utredningen anser att de samarbetsamtal som kommunerna erbjuder föräldrarna även bör omfatta ekonomiska frågor.

Det tidigare bidragsförskottssystemet ersattes år 1997 med ett nytt stöd, underhållstöd, till barn till särlevande föräldrar. I april 2000 fanns det nästan 330 000 barn som fick underhållstöd. Antalet minskar. Det finns ungefär 230 500 boföräldrar och 232 700 bidragsskyldiga föräldrar, varav närmare 17 000 var bosatta utomlands och drygt 21 500 hade enbart en skuld, dvs. underhållstöd lämnades inte längre. Enligt senast tillgängliga prognos från Riksförsäkringsverket beräknades staten ha betalat ut cirka 4 583 miljoner kronor i underhållstöd år 2000. Av det utbetalade beloppet förväntas cirka 1 940 miljoner kronor betalas tillbaka av de bidragsskyldiga föräldrarna. Statens nettokostnad för stödet beräknas till 2 643 miljoner kronor år 2000. Utgifterna bedöms sjunka till cirka 2 574 miljoner kronor år 2001.

Mer än hälften av särlevande föräldrars barn ingår i underhållstödssystemet och minst vart tredje hade föräldrar som skötte sina ekonomiska mellanhavanden själva.

## 12.1 Tidigare stödformer till särlevande föräldrars barn

Bidragsförskott infördes år 1937 för att lindra de ofta svåra förhållanden, under vilka barn till ensamstående föräldrar levde. Bidragsförskott innebar att det allmänna trädde in i en försumlig fars ställe och betalade ett belopp som motsvarade det underhållsbidrag, som hade fastställts genom dom eller avtal. Rätten var behovsprövad mot moderns ekonomi fram till år 1948. Genom 1964 års lag om bidragsförskott ändrades stödets karaktär, och barn till särlevande föräldrar garanterades ett generellt stöd upp till en viss nivå. Bidragsförskottets storlek anknöts till basbeloppet.

Reglerna för bidragsförskott skapade problem, bl.a. som en följd av sammankopplingen av ett statligt stöd med reglerna om underhållsbidrag i förädrabalken. Ett flertal statliga utredningar har därför haft i uppdrag att föreslå förändringar i bidragsförskottssystemet. Utredningarna lämnade förslag till olika lösningar, från att helt avskaffa stödet till att ändra det i grunden. Inget förslag ledde dock till lagstiftning.

I samband med saneringen av statens finanser beslöt riksdagen 1995 att bidragsförskottet inte skulle räknas upp enligt tidigare gällande indexeringsregler utan fastställas på samma nivå som år 1994.

För att uppnå erforderliga besparingar och samtidigt få ett bättre fungerande bidragssystem, utarbetade en arbetsgrupp inom Socialdepartementet ett förslag till ett nytt system (Ds 1996:2 Underhållstöd till barn till särlevande föräldrar). Förslaget ledde till en proposition (prop. 1995/96:208) som antogs av riksdagen hösten 1996.

## 12.2 Översiktlig beskrivning av reglerna för underhållstödet

Underhållstöd lämnas med 1 173 kronor per barn och månad till barn med särlevande föräldrar. Barnet måste varaktigt bo hos en av föräldrarna och vara folkbokfört där. Föräldern måste också ha vårdnaden om barnet. I tre fall kan bidraget också utges i form av s.k. utfyllnadsbidrag: om den sökande begär det, om barnet varaktigt bor hos båda föräldrarna, s.k. växelvis boende, eller om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar underhåll till barnet som motsvarar minst det belopp, som skulle ha fastställts som återbetalningsbelopp enligt reglerna om underhållstöd. När underhållstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag föreligger inte någon återbetalningsskyldighet till försäkringskassan.

Den förälder som barnet inte bor tillsammans med (den bidragsskyldige) skall helt eller delvis betala tillbaka underhållstödet till staten, utom vid växelvis boende eller utfyllnadsbidrag. Återbetalningsskyldigheten kan variera från noll till högst 1 173 kronor per barn och månad. Återbetalningsbeloppet beräknas som en viss andel av den bidragsskyldiges inkomst enligt den senaste taxeringen, efter ett avdrag på 72 000 kronor. Andelen varierar med det totala antalet barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 2 § föräldrabalken. Vid ett barn är andelen 14 procent, vid två barn 11,5 procent per barn, dvs. högst 23 procent, vid tre barn 10 procent per barn, dvs. högst 30 procent, vid fyra barn 7,75 procent per barn, dvs. högst 31 procent etc. Hur återbetalningsprocenten varierar med den bidragsskyldiges totala antal barn, och de barn han eller hon är återbetalningsskyldig för, redovisas i *tabell 12.1*.

**Tabell 12.1 Återbetalningsprocent för bidragsskyldiga fördelade efter antal barn med underhållsstöd och totalt antal barn**

Totalt antal barn	Antal barn med underhållsstöd								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	14,0								
2	11,5	23,0							
3	10,0	20,0	30,0						
4	7,75	15,5	23,25	31,0					
5	6,4	12,8	19,2	25,6	32,0				
6	5,5	11,0	16,5	22,0	27,5	33,0			
7	4,86	9,7	14,6	19,4	24,3	29,1	34,0		
8	4,38	8,8	13,1	17,5	21,9	26,3	30,6	35,0	
9	4,0	8,0	12,0	16,0	30,0	24,0	28,0	32,0	36,0
10	3,7	7,4	11,1	14,8	18,5	22,2	25,9	29,6	33,3
11	3,45	6,9	10,35	13,8	17,25	20,7	24,15	27,6	31,05
12	3,25	6,5	9,75	13,0	16,25	19,5	22,75	26,0	29,25
13	3,1	6,2	9,3	12,4	15,5	18,6	21,7	24,8	27,9

Återbetalningsbeloppet räknas om varje år från den 1 februari, samt när grunden för tillämplig procentsats ändras, t.ex. om den bidragsskyldiges antal barn ändras.

Om den bidragsskyldige inte anser sig kunna betala det beslutade återbetalningsbeloppet, kan han eller hon i vissa fall få anstånd med betalningen. Om det finns synnerliga skäl bl.a. med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomi, får försäkringskassan också helt eller delvis efterge statens fordran.



**Underhållsbidrag**

Föräldrabalken innehåller regler om föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn. Föräldrar är skyldiga att svara för *underhåll* av sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten gäller oavsett om föräldrarna lever tillsammans eller på skilda håll. En förälder som inte varaktigt bor tillsammans med barnet (*bidragsskyldig förälder*) skall fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala *underhållsbidrag*. Underhållsbidrag fastställs genom avtal eller dom.

**Underhållsstöd**

*Underhållsstöd* är ett stöd från staten som syftar till att garantera barn till särlevande föräldrar viss försörjning. Det vilar på offentligt grund. Underhållsstödet uppgår till 1 173 kronor per månad och betalas ut till den förälder som barnet varaktigt bor och är folkbokfört hos, *boföräldern*. Underhållsstödet administreras av försäkringskassan.

Den bidragsskyldige föräldern är som regel skyldig att återbetala hela eller en del av underhållsstödet till staten, *återbetalningsbelopp*. Återbetalningsskyldigheten fastställs av försäkringskassan enligt reglerna i lagen om underhållsstöd.

Underhållsstöd kan betalas ut som *utfyllnadsbidrag* när den bidragsskyldige betalar visst underhåll *direkt* till den andra föräldern. Kassen betalar då ut mellanskillnaden upp till 1 173 kronor per barn och månad. Den sökande kan också begränsa sin ansökan till att avse endast utfyllnadsbidraget. När barnet varaktigt bor hos båda föräldrarna, *växelvis boende*, är ingen förälder normalt skyldig att betala underhållsbidrag men kassen kan betala *utfyllnadsbidrag*. Utfyllnadsbidrag kan fr.o.m. april 2001 lämnas med hälften av 1 173 kronor (586 kr) per månad till var och en av föräldrarna. Beloppet reduceras dock med hälften av vad föräldern skulle ha återbetalat till staten om barnet hade bott hos den andra föräldern.

**Ensamförälder / ensamförsörjare**

Förälder som bor med sitt barn, men inte med barnets andra förälder och inte heller med en ny partner. *Änkor och änklingar* kan ingå i gruppen.

## 12.3 Barn och föräldrar i underhållsstödssystemet

### 12.3.1 Barn

I *tabell 12.2* redovisas utvecklingen av antalet barn med olika former av underhållsstöd ifrån maj 1997 till februari 2001. Det totala antalet barn med underhållsstöd har minskat från 331 000 till 327 900 vilket är en minskning med 3 100 barn. Antalet barn med fullt bidrag har minskat med drygt 5 000. Gruppen barn med utfyllnadsbidrag vid växelvis boende har däremot under samma period mer än fördubblats, från 2 600 till 12 800 barn. En del av ökningen kan vara en följd av att föräldrar, som tidigare har delat barnens försörjning och boende mellan sig, i ökande utsträckning har fått kännedom om möjligheten att söka underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag.

**Tabell 12.2 Antalet barn med underhållsstöd åren 1997 och 2001 fördelade på typ av underhållsstöd**

År	Fullt underhållsstöd	Växelvis boende	Övriga utfyllnadsbidrag	Totalt
Maj 1997	305 100	2 600	23 300	331 000
Febr. 2001	299 300	12 800	15 800	327 900

I *tabell 12.3* redovisas antalet barn med underhållsstöd efter ålder. Cirka 15 procent av det totala antalet barn med underhållsstöd är under sex år. Närmare hälften (47,1 %) av de barn som varaktigt bor hos en av föräldrarna är tolv år eller äldre. Av Riksförsäkringsverkets årsredovisning framgår att medelåldern hos de barn som får underhållsstöd är 10,3 år. Medelåldern hos de barn som bor med sin mamma är 10,1 år, medan de som bor hos sin pappa har en något högre medelålder, 11,6 år.

**Tabell 12.3** Barn med underhållsstöd, fördelade efter ålder. April 2000

Ålder	Antal	Procent
0-2	14 790	4,3
3-5	34 082	10,0
6-8	58 116	17,1
9-11	73 312	21,5
12-14	70 060	20,6
15-17	64 369	18,9
18>	26 081	7,7
Summa	340 810	100,0

### 12.3.2 Föräldrar

#### *Boföräldrar*

I april 2000 fanns det 230 500 bidragsmottagare i underhållsstöds-systemet varav drygt 24 000 var myndiga barn. Andelen kvinnliga bidragsmottagare var 82 procent. Andelen män var således 18 procent, vilket innebär en ökning med fyra procentenheter från föregående år. Högst andel män fanns i åldersgruppen från 50 år och uppåt.

#### *Bidragsskyldiga föräldrar*

Vid samma tidpunkt fanns det 232 700 bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet. Av dessa var andelen kvinnor 15 procent och män 85 procent. Av de bidragsskyldiga hade 21 500 endast en skuld, dvs. underhållsstöd utgick inte längre. Av samtliga bidragsskyldiga var närmare 17 000 bosatta utomlands. För dessa gäller delvis andra regler. Vid samma tidpunkt fanns det 194 300 bidragsskyldiga med ett löpande ärende, dvs. underhållsstöd utgick fortfarande. Av *tabell 12.4* framgår hur de bidragsskyldiga föräldrarna fördelas dels efter deras totala antal barn, dels efter det antal barn som de återbetalar underhållsstöd för.

**Tabell 12.4** Antalet bidragsskyldiga föräldrar fördelade efter antal barn med underhållsstöd och totalt antal barn. April 2000

Totalt antal barn	Antal barn med underhållsstöd										Total	Andel %	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
1	52 954											52 954	27
2	31 181	37 816										68 997	36
3	18 558	13 358	13 000									44 916	23
4	6 276	5 524	3 485	3 443								18 728	10
5	1 770	1 476	1 186	888	819							6 139	3
6	414	379	311	265	226	169						1 764	1
7	108	90	84	91	66	70	47					556	0
8	26	28	20	24	17	23	18	16				172	0
9	8	10	7	9	2	6	10	8	3			63	0
10	1	3	3	0	6	3	2	1	0	1		20	0
11	1	3	0	1	0	1	0	2	0	2		10	0
12	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0		4	0
13	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0		2	0
<b>Total</b>	<b>111 297</b>	<b>58 687</b>	<b>18 097</b>	<b>4 721</b>	<b>1 138</b>	<b>273</b>	<b>78</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>194 325</b>	<b>100</b>	
<b>Andel %</b>	<b>58</b>	<b>30</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>		

#### 12.4 Bidragsskyldiga föräldrar med skulder för underhållsstöd

Om den bidragsskyldige föräldern inte betalar det fastställda återbetalningsbeloppet, uppstår en skuld. Det finns möjlighet för bidragsskyldiga, som har svårt att betala återbetalningsbeloppet, att ansöka om anstånd med betalningen. Försäkringskassan kan då bevilja anstånd, för att den bidragsskyldige skall få behålla vad som behövs för hans eget och hans familjs underhåll. Anstånd innebär att försäkringskassan inte driver in återbetalningsbeloppet så länge anståndet varar. Den skuld som uppstår skall dock betalas när tiden för anstånd har löpt ut. Nytt anstånd kan då meddelas för framtida belopp, eftersom skulden skall betalas först. Skulden ökar under hela den tid som anståndet löper, dels med eventuellt tillkommande belopp, dels med ränta.

Om en bidragsskyldig inte betalar och inte har beviljats anstånd, är försäkringskassan skyldig att överlämna ärendet till kronofogdemyndigheten senast två månader efter det att beloppet skulle ha betalats. Tiden kan dock förlängas till fem månader om det kan antas att den bidragsskyldige inom denna period kommer att slutbetala förfallna återbetalningsbelopp.

Statens totala fordran uppgick i september 2000 till cirka 2 700 miljoner kronor. Av dessa var cirka 1 800 miljoner skulder som hade lämnats över till kronofogden för indrivning. Resterande skuldbelopp på drygt 900 miljoner kronor var fordringar, som fanns kvar på försäkringskassorna.

Skuldbeloppet på 900 miljoner kronor härrör från bidragsskyldiga som:

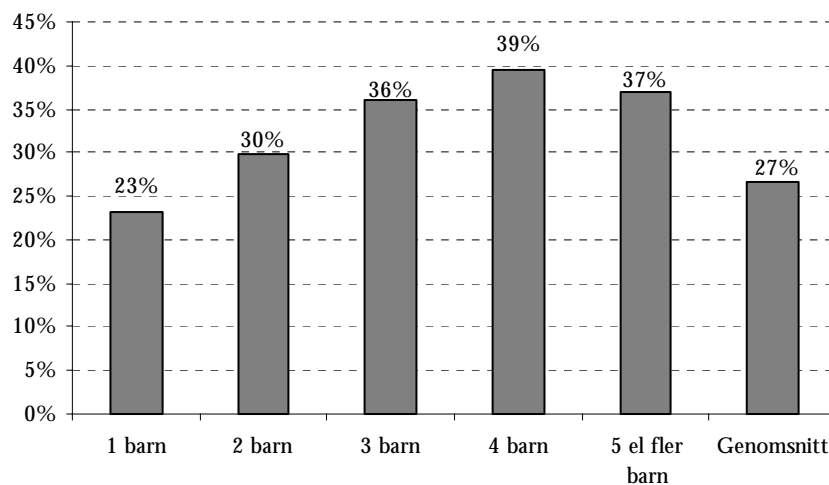
- har helt eller delvis anstånd, 346 miljoner kronor (38%)
- inte har delgivits meddelande om återbetalningsskyldighet, och vars skuld därför inte har förfallit till betalning, 182 miljoner kronor (13 %)
- betalar efter förfallodag men innan fordran översänds för indrivning, 386 miljoner kronor (42 %).

Antalet bidragsskyldiga har varit relativt konstant sedan underhållsstödssystemet infördes. I september år 2000 var antalet 226 400. Av dessa var 23 600 inte längre underhållsskyldiga, men hade obetalda skulder kvar. Antalet bidragsskyldiga med ärenden som har lämnats över till kronofogdemyndigheten för indrivning uppgick i september 2000 till 66 900, vilken motsvarar 27 procent av alla bidragsskyldiga. Av dessa har cirka 12 500 endast skulder från avslutade ärenden.

Sedan underhållsstödssystemet infördes har fram till september 2000 cirka 40 000 ärenden lämnats över till kronofogden för indrivning. Ökningen har varit ojämn. Flest ärenden lämnades över under 1997 och 1998, cirka 33 000 stycken. Under 1999 och 2000 har tillväxten av antalet överlämnade ärenden planat ut. Under perioden januari till september 2000 överlämnades 2 500 ärenden.

*Figur 12.1* illustrerar hur andelen bidragsskyldiga som har skulder ökar med antalet barn som de är återbetalningsskyldiga för. Detta gäller till och med fjärde barnet. Bland dem som skall betala för fem eller flera barn är andelen något lägre.

**Figur 12.1** Andel bidragsskyldiga som har skulder hos Kronofogdemyndigheten efter antalet barn de är återbetalningskyldiga för. September 2000



I *tabell 12.5* redovisas hur bidragsskyldiga med skulder hos kronofogden fördelas i olika skuldintervall. Det genomsnittliga skuldbeloppet per bidragsskyldig hos kronofogden är 28 100 kronor.

**Tabell 12.5** Antalet bidragsskyldiga med aktuella ärenden hos kronofogdemyndigheten. September 2000

Skuldklass	Antal	Andel
1- 5 000	9 524	14%
5 000- 9 999	7 697	12%
10 000-14 999	6 845	10%
15 000-19 999	6 240	9%
20 000-39 999	18 546	28%
40 000-59 999	9 715	15%
60 000-79 999	4 248	6%
80 000-99 999	1 698	3%
> = 100 000	945	1%
Ingen skuld	1 434	2%
<b>Totalt</b>	<b>66 892</b>	<b>100%</b>

Cirka 45 procent har skulder upp till maximalt 20 000 kronor. Hela 14 procent av de bidragsskyldiga har mycket små skulder, dvs. under 5 000 kronor. Dessa motsvarar cirka 9 500 bidragsskyldiga. Cirka 10 procent av de bidragsskyldiga hade en skuld över 60 000 kronor. I tabellen redovisas också att cirka två procent av skulderna är betalda men ärendena har inte återkallats av berörd försäkringskassa.

Att antalet skuldärenden ökade kraftigt då underhållsstöds-systemet infördes i februari 1997 är sannolikt till stor del en följd av det nya regelsystemet. Ett syfte med reformen var att den återbetalningsskyldige förälderns betalningsförmåga skulle tas i anspråk i större utsträckning än tidigare. Denna skärpning har medfört att statens kostnad har minskat, men är också en av förklaringarna till att antalet ärenden hos kronofogdemyndigheten har ökat. En annan förklaring kan vara att antalet arbetslösa var som högst under denna period.

Övergången till det nya underhållsstödet förde vidare med sig stora förändringar för försäkringskassornas arbete med återkrav av skulder. Reglerna för när en fordran överlämnas till indrivning skärptes kraftigt. I det gamla bidragsförskottssystemet "doldes" många skulder eftersom försäkringskassorna inte skickade över fordringar till kronofogden lika systematiskt som nu. Bidragsförskottsskulder vilade på civilrättslig grund, och därmed låg ett större ansvar på försäkringskassan att hantera förberedande utredningar i samband med indrivning av skulden. Försäkringskassans handläggare hade möjlighet att bevilja avbetalningsplaner som kunde vara förhållandevis generösa. I det nya systemet går alla obetalda fordringar, som inte omfattas av beslut om anstånd, med tvingande regler över till kronofogden eftersom en underhållsstödsskuld vid indrivning handläggs som allmänt mål. De regler som styr indrivning av en sådan skuld regleras i indrivningsförordningen. Indrivning av skulder till staten som har förfallit till betalning, t.ex. obetalade skatter och parkeringsavgifter, skall överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning senast två månader efter det att en fordran har förfallit till betalning.

I april 1999 infördes en möjlighet för försäkringskassorna att förlänga tiden innan man lämnar över fordringar för indrivning, till fem månader, om det kan antas att den bidragsskyldige inom denna period kan slutbetala förfallna belopp (se närmare avsnitt 12.5.1). Vidare har reglerna ändrats från den 1 februari 2000 så att bidrags-

skyldiga med de lägsta inkomsterna har fått vissa lättnader genom att grundavdraget har höjts och procentsatserna justerats.

Ökningen av antalet ärenden till kronofogden har dämpats kraftigt under 1999 och 2000. Detta beror bl.a. på att ny tillträdande bidragsskyldiga tar till sig det nya regelverket bättre än de som fick ställa om sig från det gamla till det nya.

I september 2000 hade 83 procent av de bidragsskyldiga även andra typer av skulder. Nära 40 procent, 25 500, hade andra skulder hos kronofogden när den första bidragsförskotts- eller underhållsstödsskulden lämnades över. Cirka 30 000 bidragsskyldiga hade inga skulder när underhållsstödsskulden lämnades över. Därefter hade emellertid andra skulder lämnats dit. Om detta beror på underhållsstödssystemet i sig eller på ändrade ekonomiska förhållanden hos dessa bidragsskyldiga är svårt att veta. I ett senare avsnitt i detta kapitel analyseras hur återbetalningsreglerna påverkar de bidragsskyldigas ekonomi.



## 12.5 Utvärdering av underhållsstödet - hur var det tänkt och vad blev resultatet?

### **Det tidigare bidragsförskottssystemet**

Bidragsförskottet bestod av två sinsemellan olika stödformer.

*Förskottsdel* motsvarade det underhållsbidrag som hade fastställts enligt förädrabalken, upp till 1 173 kronor per månad. Denna del av stödet sågs som en trygghet för att barnet skulle få underhållsbidraget i rätt tid och med rätt belopp. Det allmänna tog över ansvaret för indrivning av beloppet hos den bidragsskyldige föräldern.

*Utfyllnadsdel* utgjorde ett tillskott som lämnades om underhållsbidraget understeg bidragsförskottsnivån - 40 % av gällande basbelopp (1 173 kr per månad år 1994). Denna del av stödet kunde inte återkrävas från den bidragsskyldige utan var ett rent stöd från det allmänna. När ett underhållsbidrag hade fastställts, motsvarade tillskottet (utfyllnadsdelen) skillnaden mellan 1 173 kronor och underhållsbidraget. Om ett underhållsbidrag inte hade fastställts eller hade fastställts till noll var utfyllnadsdelen 1 173 kronor

Om det fastställda underhållsbidraget var högre än bidragsförskottets belopp lämnades endast förskottsdel på 1 173 kronor. Bidragsförskottet var inte behovsprövat och utgick alltså även om barnet hade egna inkomster. Inte heller föräldrarnas inkomster påverkade bidragsförskottet.

### 12.5.1 Omläggningen av stödet till barn med särlevande föräldrar

#### Utgångspunkter för det reformerade stödet

I proposition om Underhållstöd till särlevande föräldrar (prop. 1995/96:208) lämnade regeringen förslag till ett nytt stödssystem, underhållsstöd, vilket ersatte det tidigare bidragsförskottssystemet. De grundläggande utgångspunkterna för förslaget var dels att samhällsstödet till barn vars föräldrar inte bor tillsammans skulle vara oberoende av förädrabalkens regler om underhållsbidrag, dels att reglerna skulle utformas så att statens kostnader skulle minska.

Bidragsförskotten hade spelat en viktig fördelningspolitisk roll och gjort det möjligt för ensamföräldrar att ge sina barn en rimlig

ekonomisk standard och ett socialt väl integrerat liv. Av bl.a. dessa skäl fanns det anledning att behålla en ordning som innebar att det allmänna träder in och ger barn till särlevande föräldrar ett garanterat bidrag till deras försörjning. De nya reglerna borde utformas så att det tydligare framgick att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn. Vidare skulle reglerna vara enkla och tydliga så att föräldrarna själva i en given situation, tex. vid skilsmässa, skulle kunna överblicka sina ekonomiska förpliktelser.

Vid riksdagens behandling av förslaget till underhållsstöd, tillstyrkte utskottet regeringens förslag, men framhöll särskilt vikten av att frågan om vilka effekter reformen kan få med avseende på föräldrarnas ekonomi följs upp, samt att frågan om hur resekostnader vid umgänge skall beaktas bör få en lösning.

### Riksförsäkringsverkets utvärdering

Riksförsäkringsverket (RFV) ansåg i sin utvärdering av tillämpningen, som gjordes 1998 (RFV anser 1998:2, Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar vad avser systemets tillämpning), att de nya reglerna hade påtagliga fördelar jämfört med de tidigare. Som exempel nämndes bl.a. att reglerna för hur återbetalningskyldigheten skall fastställas är enkla, om än schablonartade. Verket framförde att många bidragsskyldiga ansåg att återbetalningsbeloppen var orealistiskt höga, vilket medförde ett stort antal framställningar om omprövningar, överklaganden och ansökningar om anstånd. RFV bedömde dock att systemet hade varit i gång för kort tid för att verket skulle föreslå några genomgripande förändringar. RFV föreslog endast några mindre omfattande regeländringar och förde även fram synpunkter på några områden utan att lämna konkreta förslag till lösningar.

## Förändringar har redan vidtagits inom systemet

En del av de invändningar som fördes fram inför omläggningen visade sig relevanta och har redan föranlett justeringar. De väsentligaste ändringarna avser de bidragsskyldigas återbetalningsförmåga och underhållsstödet då barnen bor växelvis hos föräldrarna. Den senare ändringen börjar inte verka förrän i april 2001. Kraven på återbetalning av underhållsstöd lindrades för dem med lägst inkomst och skärptes för dem med högre inkomst fr.o.m. februari 2000.

### *År 1999 – Delgivningskraven har begränsats och tiden för överlämnande av fordran till kronofogden har förlängts i vissa fall*

Efter förslag i Budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1, UO 12 sid. 14) beslutade riksdagen att kravet i 13 § lagen om underhållsstöd, att den bidragsskyldige skall delges meddelande om ansökan om stödet, tas bort. Vidare beslutade regeringen att ändra i indrivningsförordningen så att tiden för överlämnade till kronofogdemyndigheten av en fordran gällande återbetalning av underhållsstöd i vissa fall får förlängas från två till fem månader.

### *År 2000 – Grundavdraget har höjts och procentsatserna för återbetalningsbelopp har ändrats*

Mot bakgrund av bl.a. RFV:s utvärdering föreslog regeringen i propositionen (prop. 1998/99:78) Beräkning av återbetalningskyldighet för underhållsstöd till barn med särlevande föräldrar m.m., en kraftig höjning av det grundavdrag som får göras vid beräkningen av en bidragsskyldig förälders återbetalningsgrundande inkomst. Avdragsbeloppet föreslogs höjt från 24 000 kronor till 72 000 kronor. Samtidigt föreslog regeringen att de procentsatser som bestämmer återbetalningsbeloppens storlek vid olika antal barn skulle höjas.

Det främsta syftet med förslaget var att systemet skulle få en bättre fördelningspolitisk profil. De tidigare reglerna hade varit mer gynnsamma för inkomsttagare med högre inkomster och flera barn. De föreslagna reglerna innebar att återbetalningsbeloppen minskade för personer med låga inkomster, samtidigt som bidragsskyldiga som hade mer än ett barn med underhållsstöd fick åter-

betala detta i sin helhet vid en lägre inkomst än tidigare. Bidragskyldiga som endast har ett barn skulle inte i något fall få höjda återbetalningsbelopp som en följd av reformen.

Riksdagen beslutade (bet. 1998/99:SfU9) i enlighet med regeringens förslag, och de nya reglerna tillämpades första gången i fråga om återbetalningsskyldighet som avser tid efter den 31 januari 2000.

#### *2001 – Vid växelvis boende kan båda föräldrarna få underhållsstöd*

I sin utvärdering av underhållsstödet pekade Riksförsäkringsverket också på att systemets regler vid växelvis boende skapar många konflikter mellan föräldrarna. Mot denna bakgrund utarbetade en arbetsgrupp inom Socialdepartementet ett förslag till ändrade bestämmelser för hur underhållsstöd vid växelvis boende skall beräknas och fördelas mellan de båda föräldrarna. Riksdagen beslutade i december 2000 om ändrade regler i enlighet med regeringens proposition Underhållsstöd vid växelvis boende (prop. 1999/2000:118).

Bakgrunden till de tidigare reglerna för underhållsstöd vid växelvis boende är att enligt föräldrabalken ingen av föräldrarna normalt är skyldig att betala underhållsbidrag för barnet, när barnet bor växelvis hos båda föräldrarna. Varje förälder fullgör då normalt sin underhållsskyldighet genom att svara för kostnaderna för barnet under den tid barnet vistas hos honom eller henne. Enligt lagen om underhållsstöd fastställs inte heller efter ändringen någon återbetalningsskyldighet, om barn bor växelvis hos föräldrarna. Däremot görs en fiktiv beräkning. Skillnaden mellan fullt bidrag och det belopp den andra föräldern skulle ha återbetalat till staten, om barnet skulle ha bott endast hos den ena föräldern, kan lämnas som utfyllnadsbidrag till boföräldern, dvs. den förälder hos vilken barnet är folkbokfört. Om den bidragsskyldige föräldern skulle ha återbetalat hela bidraget lämnas inte något stöd.

De nya reglerna innebär att vid växelvis boende kan underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag lämnas med högst hälften av 1 173 kronor (586 kr) per barn och månad till var och en av föräldrarna. Beloppet reduceras därefter med hälften av vad föräldern skulle ha återbetalat till staten om barnet hade bott hos den andra föräldern. Bidraget sätts alltså i relation till hur hög inkomst var

och en av föräldrarna har och barnets folkbokföring styr inte längre till vem stödet skall betalas ut. De nya reglerna tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd som avser tid efter den 31 mars 2001.

### 12.5.2 Utvärdering av underhållsstödet

#### Hur har syftet med reformen uppnåtts?

Följande målsättningar var vägledande för statsmakternas beslut om utformning av det nya underhållsstödet:

- Sambandet mellan reglerna om samhällsstöd och de civilrättsliga reglerna om underhållsbidrag skulle minska.
- Det skulle tydligt framgå av reglerna att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn.
- Systemet skulle vara fördelningspolitiskt rimligt.
- Reglerna skulle vara enkla och tydliga.
- Det aviserade besparingsmålet skulle uppnås.
- Besparingsmålet skulle uppnås genom att försörjningsförmågan hos den förälder, som barnet inte bor hos, tas i anspråk i större omfattning än vad som var fallet i systemet med bidragsförskott.
- Reglerna fick inte bli så betungande för den bidragsskyldige att det allvarligt skulle försvåra umgänge med barnet.

#### *Sambandet mellan reglerna om samhällsstöd och de civilrättsliga reglerna om underhållsbidrag skulle minska.*

Ett syfte med underhållsstödsreformen var att samhällsstödet skulle utformas så att sambandet mellan reglerna om samhällsstöd och de civilrättsliga reglerna om underhållsbidrag skulle minska. Det var angeläget att komma ifrån nackdelarna med bidragsförskottssystemet, där det civilrättsliga systemet styrde det offentlig-rättsliga. Staten garanterade att ett barn fick stöd upp till en given bidragsnivå. Det statliga stödet utgjordes av skillnaden mellan det aktuella underhållsbidraget och det belopp som bidragsförskottet hade fastställts till (s.k. utfyllnadsbidrag). Underhållsbidragen var ofta låga och det fanns svaga incitament för en förälder att begära att ett underhållsbidrag omprövades, så länge det understeg den

garanterade bidragsnivån. Om ekonomin hos den förälder som barnet bodde hos förbättrades, minskade den andre förälderns underhållsskyldighet vilket i sin tur innebar att underhållsbidraget sänktes. Eftersom staten garanterade en viss nivå, höjdes utfyllnadsbidraget i de fall underhållsbidraget låg under den garanterade nivån. Statens kostnader för bidraget ökade. Konstruktionen innebar att staten hade mycket begränsade möjligheter att påverka sina utgifter.

Omläggningen innebar att det statliga systemet i princip frikopplades från föräldrabalkens regler om underhållsbidrag. Därmed fick staten bättre möjlighet att kontrollera utgifterna för stödet.

Underhållsskyldighetens omfattning bestäms enligt föräldrabalken av tre faktorer, nämligen de två föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov. Den förälder som har det bättre ställt ekonomiskt skall svara för en större del av barnets försörjning.

Det nya underhållsstödssystemet vilar på offentligrättslig grund. Det har ett eget regelverk som huvudsakligen är frikopplat från föräldrabalken. Återbetalningsskyldigheten bestäms av den bidragsskyldige förälderns ekonomi. Boförälderns ekonomi beaktas inte. Barnet garanteras en viss nivå och staten finansierar den del som den bidragsskyldige inte återbetalar. När den bidragsskyldiges återbetalningsförmåga bestäms, tas hänsyn endast till ett fåtal faktorer. När däremot underhållsbidrag beräknas, beaktas fler omständigheter, såsom boendekostnad, nettoränta på lån för inköp av bohag efter separation och särskilda kostnader på grund av sjukdom. Barnets behov fastställs i det enskilda fallet på grundval av vissa schablonbelopp.

Det finns dock fortfarande några kopplingar mellan systemen. En bidragsskyldig förälder som är skyldig att återbetala ett belopp till försäkringskassan anses enligt reglerna i föräldrabalken ha fullgjort sin underhållsskyldighet upp till det belopp som barnet får i underhållstöd. Detta gäller oavsett hur stort det belopp är som skall återbetalas. Vissa regler i lagen om underhållsstöd har också sin grund i föräldrabalken. Detta gäller t.ex. umgängesavdrag, fastställande av vem som är bidragsskyldig och den s.k. avbrottsregeln för rätt till förlängt underhållsstöd efter att barnet har fyllt 18 år.

En konsekvens av frikopplingen, och av att olika regler gäller för återbetalning av underhållsstöd och för underhållsskyldighet enligt föräldrabalken, är att återbetalningsbeloppet enligt lagen om underhållsstöd kan avvika från det underhållsbidrag som räknas

fram enligt föräldrabelken. Är underhållsbidraget lägre än återbetalningsbeloppet får den bidragsskyldige till försäkringskassan återbetala det högre beloppet. Ingen prövning sker ju av boföräldrarnas ekonomi. Är underhållsbidraget högre än återbetalningsbeloppet får den bidragsskyldige en "rabatt". Från en rättsystematisk utgångspunkt kan det anses otillfredsställande att vi nu har två system som i regel ger olika resultat för den förälder som skall betala.

I fall där underhållsbidraget ligger över den garanterade nivån, men där inbetalningarna av något skäl är osäkra, kan boföräldern genom att ansöka om underhållsstöd få en säker månatlig inbetalning. Boföräldern får från staten den del av underhållsbidraget som svarar mot underhållsstödet.

Incitamenten att fastställa underhållsbidrag under den nivå som staten garanterar genom underhållsstödet är svaga. Detta återspeglas i det låga antalet mål i domstol. Att antalet mål om underhåll har minskat är positivt. Mål om underhåll ger ofta upphov till konflikter eller förvärrar tidigare konflikter mellan föräldrarna eller mellan barnet och den bidragsskyldige. En annan sak är att det möjligen finns fall där ett barn skulle kunna få ett högre underhållsbidrag om boföräldern kände till reglerna. Syftet att tydliggöra, att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för barnet, är i så fall inte uppnått.

Det rena bidraget från staten blir högst om barnet bor hos den förälder som har den högsta inkomsten. I fall där föräldrarna samarbetar kan de anpassa sig till detta och dela på vinsten.

Nackdelarna med att det civilrättsliga systemet styrde det offentlighetsrättsliga är borta. Barn behöver inte gå till domstol och stämma den andre föräldern för att få det statliga stödet. Det finns heller ingen risk för rättsförluster om underhållsbidraget fastställs till ett för lågt belopp. Underhållsbidragets förekomst eller storlek har ingen betydelse för rätten till underhållsstöd eller för underhållsstödet storlek. Stödet ökar inte om boföräldern får det bättre. Det minskar inte heller. Det kan dock finnas en risk för att en boförälder på grund av bristande kunskap inte kräver överskjutande underhållsbidrag.

*Reglerna skulle utformas så att det tydligt framgick att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn och utformas på ett fördelningspolitiskt rimligt sätt. Reglerna borde vidare utformas på ett enkelt och tydligt sätt så att föräldrarna själva i*

*en given situation, t.ex. vid skilsmässa, skall kunna överblicka sina ekonomiska förpliktelser.*

Reglerna för återbetalning av underhållsstöd innebär att en förälder är skyldig att bidra till sina barns försörjning, om än med ett litet belopp, redan vid en mycket låg inkomst. På detta sätt markerar samhället att föräldern skall bidra. Vidare finns en regel som innebär en möjlighet att få anstånd med att återbetala underhållsstödet. Anstånd kan vara aktuellt när inkomster eller andra förhållanden medför att föräldern annars inte skulle kunna försörja sig eller sin familj. Skyldigheten att betala för barnet upphävs därigenom inte, utan den bidragsskyldige förväntas återbetala beloppet, när den ekonomiska situationen har förbättrats.

Den årliga omprövningen av vad en bidragsskyldig förälder skall betala, innebär också en tydlig markering av den bidragsskyldige föräldrarnas ekonomiska ansvar för sina barn.

De ursprungliga reglerna om underhållsstödet kom till en del att uppfattas som orimligt hårda för bidragsskyldiga med låga inkomster. En kraftig höjning av det grundavdrag, som får göras vid beräkningen av en bidragsskyldig förälders återbetalningsgrundande inkomst, och en justering av de procentsatser, som bestämmer återbetalningsbeloppens storlek vid olika antal barn, har genomförts. Det främsta syftet med justeringen var att systemet skulle få en bättre fördelningspolitisk profil. Förändringen innebar att återbetalningsbeloppen minskade för personer med låga inkomster, samtidigt som bidragsskyldiga som hade mer än ett barn med underhållsstöd fick återbetala detta i sin helhet vid en lägre inkomst än tidigare.

Familjeutredningens uppfattning är att syftet med den senaste reformen, att få en bättre fördelningspolitisk profil, har uppnåtts. Utredningen anser dock att det finns risk för att återbetalningskraven för bidragsskyldiga föräldrar i vissa fall kan ha blivit så höga, att de försvårar för dessa föräldrar att hålla regelbunden kontakt med sina barn. Enligt utredningens mening är den ekonomiska situationen för majoriteten av de bidragsskyldiga, som skall återbetala underhållsstöd för tre eller flera barn, med nuvarande regler mycket ansträngd. Detta utvecklas i ett senare avsnitt i detta kapitel.

*Besparingsmålet skulle uppnås genom att försörjningsförmågan hos den förälder, som barnet inte bor hos, tas i anspråk i större omfattning än vad som var fallet i systemet för bidragsförskott.*



Statens kostnader styrs av antalet barn med underhållsstöd, av de bidragsskyldiga föräldrarnas totala antal barn och av de bidragsskyldigas förmåga att betala tillbaka underhållsstöd till försäkringskassan.

År 1996, det sista året som bidragsförskottssystemet var i kraft, betalades 4 616 miljoner kronor ut i bidragsförskott. De bidragsskyldiga föräldrarna skulle betala tillbaka avtalade eller av domstol fastställda underhåll på 1 585 miljoner kronor, vilket motsvarade 34 procent av det utbetalade beloppet. Det faktiskt inbetalade beloppet var 1 257 miljoner kronor, 79 procent av det debiterade beloppet. År 1997, då underhållsstödssystemet trädde i kraft, betalades underhållsstöd ut med 4 518 miljoner kronor. De bidragsskyldiga föräldrarna skulle enligt de nya reglerna återbetala 1 934 miljoner (43 %) till staten. Andelen som faktiskt betalades var något lägre (77 %) än under föregående år.

Övergången till nya regler innebär således att kravet på vad de bidragsskyldiga föräldrarna skulle betala, ökade från 34 till 43 procent av det utbetalade beloppet, en ökning med 9 procentenheter. Den senaste prognosen för år 2000 visar att 4 583 miljoner betalas ut, 2 338 miljoner debiteras de bidragsskyldiga och 1 940 miljoner kronor väntas betalas in. Detta innebär att det debiterade beloppets andel av det utbetalade har ökat ytterligare, till 51 procent, och att även återbetalningsgraden väntas öka till 83 procent.

Syftet att i högre utsträckning ta till vara de bidragsskyldigas försörjningsförmåga har uppnåtts.

*Reglerna skulle utformas så att de inte blir så betungande för den bidragsskyldige att det allvarligt försvårar umgänge med barnet.*

En utgångspunkt för både förädrabalken och lagen om underhållsstöd är att barnet har rätt till en nära och god kontakt med båda sina föräldrar, även om dessa har valt att inte leva tillsammans.

De ändringar i förädrabalkens regler om vårdnad, som har gjorts under senare år, har syftat till att främja samförstånds lösningar och bereda vägen för gemensam vårdnad. Även när det gäller underhållsstödet har reglerna en sådan inriktning. Reglerna för underhållsstöd utformades så att samhällsstöd kan lämnas såväl till barn som varaktigt bor hos endast en av föräldrarna, som till barn som bor växelvis hos båda föräldrarna. Boföräldern fick ett bidrag vars storlek var kopplad till den andra förälderns ekonomi. Det förutsattes att föräldrarna kunde komma överens om hur bidraget eventuellt skulle fördelas mellan dem oavsett hur barnet

bor. Det visade sig dock att bidraget vid växelvis boende ofta skapade konflikter mellan föräldrarna. Detta är bakgrunden till de nya reglerna om utfyllnadsbidrag vid växelvis boende, som träder i kraft våren 2001. Reglerna förutsätts minska konfliktrisken genom att halvt underhållstöd kan utgå till båda föräldrarna. Bidraget prövas därefter mot varje förälders egen ekonomi. Förslaget kan sägas innebära ett principiellt avsteg från grundprincipen att underhållsstödet är en garanti för barnets försörjning och inte ett bidrag kopplat till föräldrarnas ekonomi.

Bedömning av om växelvis boende är för handen eller ej kan också föranleda konflikt mellan föräldrarna. Frågan regleras i föräldrabalken och avsikten är att underhållsstödssystemet skall följa den praxis som utvecklas vid tillämpning av föräldrabalken. Enligt propositionen om Underhållstöd vid växelvis boende (prop. 1999/200:118) har länsrätterna under år 1998 lämnat 57 avgöranden om växelvis boende enligt lagen om underhållstöd. I endast nio av dessa fall (16 %), har försäkringskassans beslut ändrats. Resultatet tyder på att försäkringskassan i stor utsträckning tolkar anvisningarna i RFV:s allmänna råd i enlighet med utvecklad praxis.

I propositionen om underhållstöd påpekades att ekonomiska omständigheter kunde leda till att barn inte kunde umgås i önskvärd omfattning med den förälder, som barnet inte bor hos. En ökad försörjningsbörda hos denne förälder kunde innebära att möjligheten till umgänge minskade ytterligare. Om barnet och föräldern är bosatta på olika orter, tillkommer kostnader för resor m.m. Frågan skulle tas upp i ett annat sammanhang. Socialutskottet ansåg att det var väsentligt att frågan löstes men hänvisade till att frågan skulle tas upp i den proposition om umgägesfrågor som förväntades. Utskottet framhöll dock, att i den mån ett underhåll fastställdes till ett lägre belopp med hänsyn till resekostnader vid umgänge, innebar det gamla bidragsförskottssystemet en viss statlig subvention genom att utfyllnadsbidrag kunde utges. Efter förslag i regeringens proposition Vårdnad, boende och umgänge (prop. 1997/98:7) beslutade riksdagen att införa en särskild bestämmelse för de resekostnader som kan uppstå i samband med att barnet umgås med en förälder som bor på en annan ort än barnet. Den förälder, som barnet bor hos, skall ta del i kostnaderna för umgägesresor efter vad som är skäligt med hänsyn tagen till föräldrarnas ekonomiska förmåga och övriga omständigheter.

Problemet har därmed endast lösts delvis. Om den förälder som barnet bor hos saknar förmåga att bidra till resekostnaderna är han eller hon inte skyldig att göra det. De nya reglerna innebär i dessa fall inte någon förbättring för den andra föräldern. För denna grupp särlevande föräldrar kvarstår alltså problemet.

### Hur uppfyller underhållsstödet utredningens krav?

Utredningen gör följande bedömning av hur väl underhållsstödet motsvarar de krav som bör ställas på ett stöd till särlevande föräldrars barn.

#### *Stödet skall ha ett klart mål:*

Det finns klart formulerade mål (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 12, sid. 29).

Målet att samhället garanterar barn till särlevande föräldrar en rimlig ekonomisk standard är enligt utredningens uppfattning uppfyllt. Vilken nivå som kan anses vara rimlig kan dock diskuteras.

Att systemet skall bidra till att föräldrar tar sitt ekonomiska ansvar gentemot barn de inte sammanlever med har uppfyllts när det gäller de bidragsskyldiga föräldrarna. Däremot är det otillfredsställande att boföräldrarnas förmåga att försörja sina barn inte beaktas. Detta innebär att systemet sannolikt omfattar fler barn än det skulle behöva.

*Stödet skall vara tydligt vad gäller föräldrarnas ansvar för sina barn. Reglerna för stödet skall tydligt ange ansvarsfördelningen mellan föräldrarna och staten. Underhållsstödet skall underlätta, eller i vart fall inte försvåra, samarbetet mellan föräldrarna:*

Kravet på en tydlig ansvarsfördelning mellan föräldrarna och staten kan sägas vara bättre uppfyllt när det gäller de bidragsskyldiga föräldrarna, t.o.m. genom väl hårda krav när det gäller bidragsskyldiga som återbetalar underhållstöd för fler än två barn. Däremot uppfylls inte kravet när det gäller boföräldrarna. Det finns boföräldrar som har så höga inkomster att det kan ifrågasättas om staten bör lämna bidrag. Gruppen bedöms dock inte vara stor. Cirka 2 procent av de boföräldrar som fanns i underhållstödssystemet i december 2000 hade inkomster som översteg 300 000 kronor (se kapitel 6).

Reglerna om stöd vid växelvis boende ger boföräldern mindre stöd. Det skulle kunna bidra till att en förälder motsätter sig växelvis boende.

*Stödet skall upplevas som rättvist:*

Detta krav uppfylls inte, eftersom hänsyn inte tas till boföräldrarnas förmåga att försörja barnen. Hänsyn tas inte heller till att boföräldrarnas levnadskostnader sänks genom att en ny partner bär en del av de gemensamma kostnaderna för boende, telefon, el, etc.

*Stödet skall vara enkelt och förutsägbart för den enskilde:*

Kravet kan sägas vara uppfyllt avseende vilka bidragsbelopp som en boförälder kan få och hur återbetalningsskyldigheten för den bidragsskyldige beräknas. Däremot är det tveksamt om hanteringen av skulder, bland annat när en skuld lämnas över till kronofogdemyndigheten, tillräckligt väl kan förutses av den enskilde. Detta gäller också konsekvenserna av beslut om anstånd.

*Stödet skall vara svårt att manipulera och möjliggöra god kontroll:*

Återbetalningsskyldighetens koppling till den senaste taxeringen uppfyller väl kravet att den återbetalningsgrundande inkomsten lätt kontrolleras och inte heller går att manipulera, bortsett från ev. förekomst av svarta inkomster. Även en bidragsskyldigs totala antal barn, som bestämmer återbetalningsprocenten, är lätt att kontrollera. Svårigheten att upptäcka skenseparationer är densamma som i det tidigare bidragsförskottssystemet. Föräldrarna kan också i vissa fall i samförstånd skaffa sig ett större statligt stöd genom att mantalsskriva barnet hos den förälder som har högst inkomst.

*Incitament som begränsar utbytet av förvärvsarbete skall begränsas:*

I bidragsförskottssystemet kunde en omprövning av underhållsbidraget enligt föräldrabalken innebära att en inkomstökning helt togs i anspråk för underhåll upp till den garanterade nivå, där

barnets behov täcktes av föräldrarnas sammanlagda förmåga. Underhållsstödets motsvarande effekter är betydligt lägre, 14, 11,5 respektive 10 procent per barn om man har ett, två eller tre barn. I propositionen om underhållsstöd anförde regeringen att metoden med procentberäkningen av återbetalningsbelopp i första hand skulle ses som en subvention av återbetalning av underhållsstödet för bidragsskyldiga med låg betalningsförmåga, samtidigt som det också kunde ses som en marginaleffekt. Utredningen instämmer i detta.

Det går knappast att konstruera ett system som syftar till att även föräldrar med låga inkomster skall ta ett större ekonomiskt ansvar för sina barn, utan att det uppstår vissa marginaleffekter. Det som gör att återbetalningsskyldigheten i det nuvarande underhållsstödssystemet kan upplevas som marginaleffekter, på ett annat sätt än en ökad skyldighet att betala underhåll direkt till barnet vid ökad inkomst, är troligen att betalningen i nuvarande system sker till försäkringskassan, utan att barnets situation påverkas.

Systemet har inga marginaleffekter hos boföräldern.

*Stödet skall vara enkelt att tillämpa för försäkringskassan:*

De inkomststoppgifter som krävs för att beräkna återbetalningsbelopp hämtas in maskinellt från Riksskatteverket och återbetalningsbeloppen beräknas i Riksförsäkringsverkets system. Besluten grundar sig på givna regler som medger mycket litet utrymme för bedömningar. Av cirka 500 000 beslut årligen som rör underhållsstöd leder endast cirka 300 (0,05 promille) till ändrade beslut genom omprövning hos försäkringskassan eller genom prövning av länsrätt.

Däremot kan kraven på delgivning och handläggning av anstånd vara tidskrävande. En typ av bedömning, nämligen om det föreligger växelvis boende eller inte, har enligt samstämmiga uttalanden från många försäkringskassor i vissa fall varit mycket tidskrävande och konfliktfylld. Försäkringskassan tolkar dock i stor utsträckning anvisningarna i RFV:s allmänna råd i enlighet med utvecklad domstolspraxis. De nya regler som tillämpas fr.o.m. april 2001 förväntas minska konflikterna mellan de berörda föräldrarna, vilket även kan underlätta handläggningen för kassapersonalen. Enligt RFV:s kundundersökning fick handläggning av underhållsstöd ett sämre resultat än övriga stöd, vilket kan förklaras av att det rör sig

om en "negativ" verksamhet när det gäller de bidragsskyldiga, dvs. de får betala i stället för att få ut pengar.

*Stödet skall vara kostnadseffektivt:*

Stödet uppfyller kravet genom att staten i det nya underhållsstödet har bättre instrument för att styra sina kostnader.

Enligt RFV:s resultatredovisning har administrationskostnaderna minskat under senare år, samtidigt som handläggningstiderna för ansökan om underhållsstöd har förkortats. Resultat, som har kommit fram i riktade tillsynsinsatser, visar dock att det finns kvalitetsbrister.

**Återbetalningsgrundande inkomst – bör inkomstprövningen av bostadsbidraget vara en förebild?**

Enligt direktiven är en av utredningens uppgifter att pröva inkomstunderlaget för återbetalning av underhållsstöd. Inkomsten grundas på den senaste taxeringen, vilket innebär att inkomsten kan vara upp till två år gammal. Frågan om den återbetalningsgrundande inkomsten, i likhet med den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidragssystemet, skall grundas på en uppskattad aktuell inkomst, har förts fram i olika sammanhang, bl.a. i motioner i riksdagen. I bostadsbidragssystemet betalas fr.o.m. år 1997 ett preliminärt bidrag ut, grundat på en av den sökande uppskattad årsinkomst. Det slutliga bidraget bestäms i efterhand för varje kalenderår på grundval av inkomsterna vid taxeringen, med eventuell utbetalning eller återkrav som följd.

När regeringen, och senare också riksdagen, behandlade förslaget till underhållsstöd, valde man att utgå från den senaste taxeringen när återbetalningsskyldigheten skall bestämmas. Regeringen tog därvid fasta på vissa principiella skillnader mellan underhållsstöd och bostadsbidrag.

Det nuvarande systemet för inkomstprövning av bostadsbidrag infördes för att förbättra statens kostnadskontroll, men också för att försvåra missbruk. Dessa motiv finns inte för underhållsstödet.

Bostadsbidraget skall möta ett behov som inte är tidsbestämt utan som förhoppningsvis varar så kort tid som möjligt. Underhållsstödet däremot skall som huvudregel utges till dess barnet blir

myndigt. Beloppen som den bidragsskyldige skall betala blir i stort sett rätt, om än med en viss förskjutning i tiden.

I underhållsstödet finns tre parter; två föräldrar och staten. Varje berört barn garanteras samma summa pengar varje månad. Pengarna kommer antingen enbart från försäkringskassan (underhållsstöd) eller både från försäkringskassan (utfyllnadsbidrag) och den bidragsskyldige. Utfyllnadsbidraget beräknas som skillnaden mellan fullt underhållsstöd och vad den bidragsskyldige skall betala till barnet. Kassan följer inte upp om och hur denna direkta betalning till barnet sker. Om den uteblir får boföräldern ansöka om höjt underhållsstöd.

Ett inkomstprövningssystem enligt bostadsbidragets modell skulle innebära att man inför preliminära och slutliga återbetalningsbelopp. Om kassan betalar fullt underhållsstöd behöver regleringen endast ske mellan kassan och den bidragsskyldige. Om kassan betalar utfyllnadsbidrag blir situationen mer komplex. Regleringen behöver då ske mellan den bidragsskyldige, boföräldern och kassan. Sannolikt skulle direktbetalningarna minska, vilket strider mot statsmakternas mål.

I den proposition, som behandlade reformen om underhållsstöd, framhöll regeringen att det från flera utgångspunkter är en fördel om den bidragsskyldige föräldern betalar det fastställda återbetalningsbeloppet direkt till sitt barn. Kontakten mellan barnet och den bidragsskyldige föräldern blir då på ett naturligt sätt mer direkt. Många försäkringskassor har aktivt arbetat för att föräldrar skall välja detta alternativ. I januari år 2001 berördes cirka 20 000 barn av denna form för betalning av underhållsstöd. Om man väljer att införa ett system med avstämning av återbetalningsbeloppet i efterhand skulle det kunna innebära att en boförälder, som endast har utfyllnadsbidrag, skulle bli återbetalningsskyldig till försäkringskassan för att i sin tur kräva den bidragsskyldige föräldern. Även om man i ett sådant fall valde att försäkringskassan skulle återkräva det aktuella beloppet av den bidragsskyldige, skulle systemet ändå bli krångligt, eftersom kassan också måste hålla reda på preliminära och slutliga återbetalningsbelopp, när det gäller umgängesavdrag, anstånd och hantering av skulder.

En av fördelarna med att grunda inkomstprövningen på den senaste taxeringen är att det är administrativt enkelt. De inkomstuppgifter som krävs för att beräkna återbetalningsbelopp hämtas in maskinellt från Riksskatteverket och beloppet beräknas i Riksförsäkringsverkets system.

Utredningen har förståelse för att förskjutningen i tiden i nuvarande inkomstprövning kan upplevas som orättvis vid stora inkomstminskningar. För de allra flesta är dock inkomsten ungefär densamma som två år tidigare. Har man blivit arbetslös, börjat studera eller fått betydande inkomstminskningar av andra skäl finns möjligheten att begära anstånd. Om man väljer att införa ett system där återbetalningsbelopp fastställs preliminärt och stäms av slutligt mot taxeringen det aktuella året, skulle det uppstå problem liknande dem som nu finns i bostadsbidraget. Särskilt personer med arbeten av projektkaraktär eller liknande, där det är svårt att uppskatta en årsinkomst, skulle kunna bli återbetalningsskyldiga i efterhand med betydande belopp om inkomsten hade uppskattats för lågt.

Bland annat mot bakgrund av de principiella skillnader mellan bostadsbidrag och underhållstöd som redovisas ovan *anser utredningen* att inkomstprövningen inte bör ändras.

### Analys av återbetalningsreglernas effekt vid olika inkomstlägen

I april 2000 fanns det 194 000 bidragsskyldiga med ett "löpande ärende", dvs. underhållstöd betalades till ett eller flera barn. Cirka 44 000 (23 %) av de bidragsskyldiga hade så låga inkomster att de inte behövde betala något återbetalningsbelopp. Närmare 60 procent av föräldrarna i underhållstödssystemet var bidragsskyldiga för ett barn och 30 procent för två barn. Återstående drygt 24 000 föräldrar (12 %) var bidragsskyldiga för tre eller fler barn.

Återbetalningsskyldiga föräldrar kan, även om de arbetar heltid i vanliga lönelägen, leva under mycket knappa ekonomiska omständigheter. Ett sätt att illustrera de bidragsskyldigas ekonomiska situation vid olika inkomstlägen samt återbetalningsskyldighetens betydelse är att göra s.k. typfallsberäkningar. I en sådan typfallsberäkning visas här hur den disponibla inkomsten varierar med taxerad inkomst. Beräkningarna tar hänsyn till den sammantagna effekten av inkomstskatt, pensionsavgift, bostadsbidrag, socialbidrag, avgift för barnomsorg samt återbetalning av underhållstöd. Beräkningarna avser skatte- och bidragsreglerna för år 2000.

Generellt gäller vid analyserna att disponibel inkomst definieras som summan av taxerad inkomst, barnbidrag, bostadsbidrag och



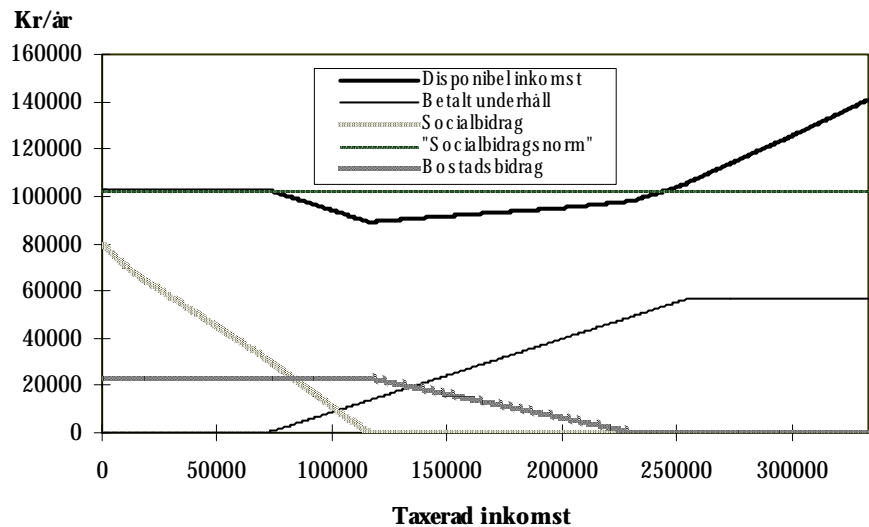
socialbidrag minus skatt, återbetalning av underhållsstöd och barnomsorgsavgifter. Det antas att den bidragsskyldige söker alla bidrag som denne kan tänkas vara berättigad till. För att få bostadsbidrag för umgängesbarn krävs att man uppfyller vissa krav. Bostaden skall ha minst två rum och en minsta yta på 40 kvadratmeter. Vidare krävs att umgänget skall ha en viss omfattning, minst 30 dygn under ett år. I maj 2000 fick cirka 21 000 föräldrar med umgängesbarn bostadsbidrag. I typfallsberäkningarna antas alla umgängesföräldrar uppfylla dessa villkor. I den s.k. riksnormen för socialbidrag ingår både en hushållspost och en individpost för varje hushållsmedlem. Umgängesbarn påverkar inte normen. Individ- och hushållsposterna skall täcka kostnader för livsmedel, kläder, skor, lek, fritid, hälsa, hygien, förbrukningsvaror, telefon och TV-avgift samt dagstidning. Till dessa poster läggs boendekostnad, schabloniserade kostnader för resor till och från arbetet samt fackföreningsavgift (365 respektive 200 kr/mån)<sup>1</sup>. Boendekostnaden har antagits vara 5 000 kronor per månad för en bidragsskyldig utan hemmavarande barn och öka med 1 000 kronor per månad för varje hemmavarande barn. Antalet umgängesbarn påverkar inte antagandet om boendekostnad. Kommunal skatten antas vara 31 procent. Alla hemmavarande barn antas utnyttja barnomsorg på heltid. Taxan för Stockholms stad har använts.

*I figur 12.2 visas hur disponibel inkomst, bostadsbidrag, socialbidrag samt återbetalningsskyldighet varierar med taxerad inkomst för en ensamstående som har totalt fyra barn och som är bidragsskyldig för alla.*

---

<sup>1</sup> I normen ingår inte kostnader för hushållsel, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård och glasögon. En person har dock vid behov rätt till ersättning även för dessa utgifter.

**Figur 12.2** Disponibel inkomst samt några av dess beståndsdelar för en ensamstående som har totalt fyra barn och är bidragsskyldig för alla fyra barnen



Anm: Återbetalningsgrundande inkomst beräknas i enlighet med senast fastställda taxeringsbeslut med vissa justeringar bl.a. avseende inkomst av näringsverksamhet.

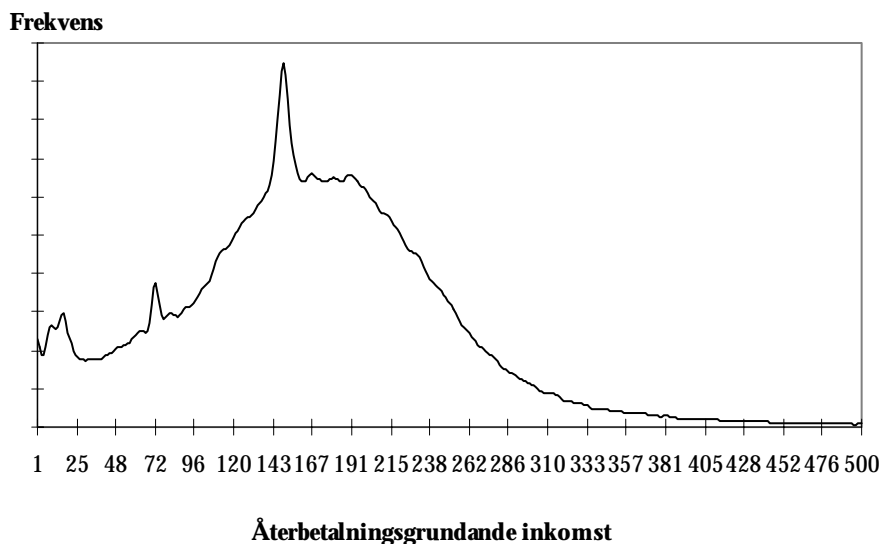
Återbetalning av underhållsstöd berättigar inte till socialbidrag. Detta innebär att en återbetalningsskyldigs disponibla inkomst kan understiga normen för socialbidrag. I typfallet ovan inträffar detta vid en taxerad årsinkomst på mellan 72 000 och 225 000 kronor motsvarande 6 000 till 18 750 kronor per månad. De belopp som en återbetalningsskyldig förälder skall betala beräknas med nuvarande regler som en viss andel av den del av inkomsten som överstiger 72 000 kronor.

En bidragsskyldig med en taxerad årsinkomst på 85 000 kronor får i typfallsberäkningen bostadsbidrag på 22 800 kronor och socialbidrag på 21 280 kronor. Personen betalar skatt (inkl. pensionsavgift) på 26 300 kronor samt underhållsstöd på 3 900 kronor; den disponibla inkomsten blir således 98 880 kronor. Socialbidragsnormen är i exemplet 102 780 kronor.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Socialbidragsnorm= hushållspost + individpost+ boendekostnad+ resor+ fackavgift= 600 + 2 400 + 5 000 + 365 + 200= 8 565 kr/mån\*12= 102 780 kr/år.

För att få en uppfattning om i vilka inkomstlägen de bidragsskyldiga föräldrarna finns, visas i *figur 12.3* fördelningen av dessa i april 2000. Bidragsskyldiga som saknar inkomst ingår inte i den här redovisade fördelningen. En majoritet, cirka 60 procent, har inkomster mellan 120 000 och 250 000 kronor.

**Figur 12.3 Bidragsskyldiga föräldrar fördelade efter återbetalningsgrundande inkomst i april 2000**

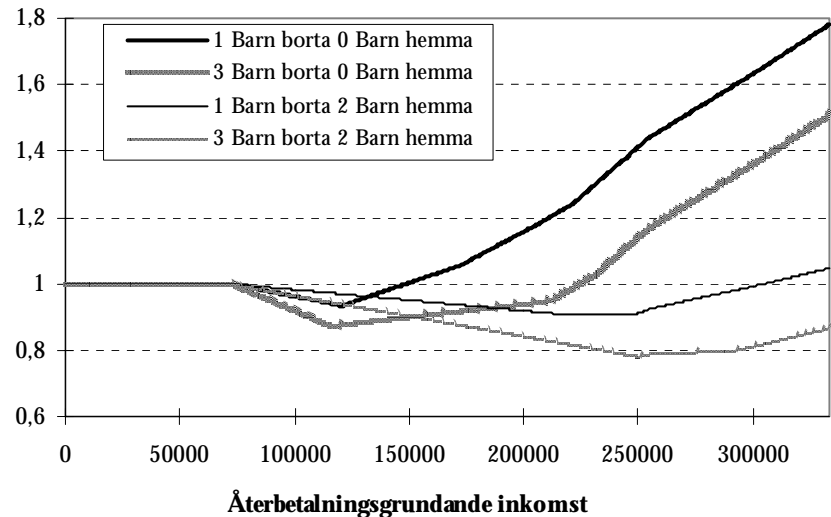


Anm: Kurvan anger hur inkomsterna är fördelade bland de bidragsskyldiga. Ju högre kurvan är vid en viss inkomstnivå, desto större andel av de bidragsskyldiga har denna inkomst. En förklaring till koncentrationen kring 143 000 kronors inkomst kan vara att a-kassans maximala ersättningsnivå ger en årsinkomst i denna storleksordning.

Den ekonomiska situationen varierar inte bara med inkomsten utan även med antalet barn, både barn som man är bidragsskyldig för men inte sammanlever med, och eventuella hemmavarande barn. För att identifiera de bidragsskyldiga vars ekonomiska situation är svårast, redovisas i *figur 12.4* den disponibla inkomsten i förhållande till socialbidragsnormen för bidragsskyldiga med olika antal barn. Av diagrammet framgår att betalningsskyldiga med inkomster upp till 300 000 kronor per år i vissa fall kan

befinna sig i en ekonomiskt pressad situation i den meningen att de har en disponibel inkomst som understiger socialbidragsnormen.

**Figur 12.4 "Ekonomisk standard" för bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet. Disponibel inkomst i förhållande till socialbidragsnorm. April 2000**



Anm: Värdet 1 = "socialbidragsnorm".

Det framgår av diagrammet att den ekonomiska situationen blir mer pressad ju fler barn som skall försörjas. Detta kan tyckas vara uppenbart, men effekten uppkommer i dessa beräkningar av delvis olika orsaker beroende på om barnen bor tillsammans med den bidragsskyldige föräldern eller inte. Hemmavarande barn ökar den disponibla inkomsten genom barn- och bostadsbidrag och minskar den genom barnomsorgsavgiften. Umgängesbarnen påverkar den betalningsskyldiges ekonomi genom bostadsbidrags- och underhållsstödssystemen. Hemmavarande barn påverkar även socialbidragsnormens nivå, vilket inte är fallet för umgängesbarn. Den huvudsakliga förklaringen till att bidragsskyldiga hamnar under normnivå, är att socialbidrag ej betalas ut för underhållsstöd och att grundavdraget, 72 000 kr, för de flesta är lägre än normen. Man kan hävda att fler utgifter, t.ex. för hushållsel och hemförsäkring, bör ingå i normen. Om normen med denna motivering höjs, ser situationen ännu sämre ut.

Enligt gällande lagstiftning finns möjlighet att, i en svår ekonomisk situation, få anstånd med att betala underhållsstöd. Den återbetalningsskyldige får då en skuld till staten. I exemplet antas att den enskilde i ett senare skede får bättre ekonomi så att denna skuld betalas. I diagrammet har återbetalningen för underhållsstöd belastat den disponibla inkomsten oavsett när betalningen sker. Det blir samma effekt på den disponibla inkomsten om den enskilde inte ansöker om anstånd med återbetalningen.

Andelen bidragsskyldiga föräldrar, som har blivit föremål för indrivning hos kronofogden, ökar med antalet barn för vilka föräldern var bidragsskyldig (figur 12.1).

Den 1 februari 2000 ändrades, som tidigare nämnts, grundavdrag och procentsatser. Kravet på återbetalning vid mycket låga inkomster mildrades. Samtidigt skärptes kraven på återbetalning för föräldrar med två eller flera barn. Utredningen har analyserat effekterna av denna reform. Återbetalningsbeloppen har beräknats för samtliga bidragsskyldiga enligt dels de nuvarande reglerna, dels dem som gällde före reformen. Regelförändringens effekt kan därefter avläsas på individnivå. Knappt 135 000 återbetalningsskyldiga påverkades av förändringen; återbetalningskraven minskade för 50 000 bidragsskyldiga och ökade för knappt 85 000. Av de 50 000 som fick sina återbetalningsbelopp sänkta gick drygt 14 000 från att återbetala en del av underhållsstödet till att inte betala något. Dessa har således en inkomst på mellan 24 000 och 72 000 kronor. Av de 85 000 vars belopp ökade, återbetalar nu 24 300 fullt underhållsstöd, 1 173 kronor per barn och månad. Av de totalt 194 000 bidragsskyldiga föräldrar som i april 2000 fanns i underhållsstödssystemet, hade cirka 44 000 föräldrar så låga inkomster att de inte var återbetalningsskyldiga och cirka 62 000 återbetalade hela bidragsbeloppet.

*Enligt utredningens uppfattning* har syftet med reformen, att få en bättre fördelningspolitisk profil, uppnåtts. De nya reglerna har emellertid funnits för kort tid för att det skall vara möjligt att bedöma hur de återverkar på skuldsättningen. Utredningen bedömer att det finns risk för att återbetalningskraven för bidragsskyldiga föräldrar, som återbetalar underhållsstöd för i vart fall tre eller fler barn, i vissa fall kan ha blivit så höga att de försvarar för dessa föräldrar att hålla regelbunden kontakt med sina barn.

## 12.6 Utredningens slutsatser om underhållsstödet

Statsmakternas mål för underhållsstödet är att systemet skall bidra till att föräldrar tar sitt ekonomiska ansvar gentemot de barn som de inte sammanlever med, samtidigt som staten garanterar dessa barn en rimlig ekonomisk standard (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 12, sid.29). *Utredningens samlade bedömning är att underhållsstödet uppfyller dessa mål, men att vissa brister finns.* Svagheter kan huvudsakligen hänföras till att man inom samma system vill tillgodose två olika syften, dels att reglera föräldrarnas inbördes ekonomiska relationer, dels att ge vissa barn ett familjepolitiskt motiverat stöd.

Utredningen bedömer att systemet med underhållsstöd i allt väsentligt *svarar mot statsmakternas intentioner med omläggningen.* Den bidragsskyldige tar ett större ekonomiskt ansvar än i bidragsförskottssystemet. Staten har fått kontroll över sina kostnader bl.a. genom att sambandet med förädrabalkens bestämmelser om underhållsbidrag så gott som helt har upplösts. Bestämmelserna är enkla och förutsägbara för den enskilde och enklare att tillämpa för försäkringskassan. Belastningen på domstolarna har också minskat. Systemet är vidare svårt att manipulera. Utredningen anser att grundstrukturen i systemet inte nu bör ändras. Ett system där staten går in och tar ett visst ansvar i föräldrars ställe torde behövas så länge det finns föräldrar som inte tar sitt ekonomiska ansvar för de barn som de inte bor ihop med. Barn till särlevande föräldrar är ekonomiskt sett mer utsatta än barn vars föräldrar bor ihop. Även det nya systemet har dock vissa brister.

Att umgängesföräldrarnas betalningsskyldighet enligt förädrabalken och reglerna om underhållsstöd avviker från varandra kan vara ett *rättssystematiskt problem.* Utredningen anser dock inte att det leder till sådana praktiska problem, att regelsystemen nu åter bör kopplas ihop. Problemen torde ha varit störst i samband med övergången till det nya systemet. Risken för att boföräldern inte uppmärksammar möjligheten att få ett underhållsbidrag, som är högre än underhållsstödet, bör mötas med information från försäkringskassan och andra som föräldrar vid separationer kan ha kontakt med, t.ex. socialförvaltningen. Fördelarna som frikopplingen av systemen från varandra har medfört, är större än nackdelarna.

Situationen vid en skilsmässa är komplex och innebär en stor omställning för alla berörda, både praktiskt och ekonomiskt, i en ofta känslomässigt kaotisk situation. Kommunerna erbjuder föräldrarna samarbetsamtal om barnets vårdnad, boende och umgänge. Utredningen anser att *samarbetssamtalen* även bör kunna gälla frågor som rör barnens försörjning. I normalfallet bör de leda till avtal om vårdnad, boende, umgänge och underhåll. Utredningen anser dessutom att det är synnerligen viktigt att försäkringskassan systematiskt och relevant informerar föräldrar som separerar om hur underhållsstödet fungerar. I samband med den aviserade utredningen om 1998 års vårdnadsreform kommer Justitiedepartementet, bl.a. med anledning av ett uttalande av lagutskottet, att pröva om samarbetsamtalen även bör omfatta frågor om barns försörjning.

En svaghet med systemet är att det allmänna alltjämt går in med underhållsstöd, även om något behov av detta inte finns. Detta förhållande ligger bakom flera av bristerna i systemets måluppfyllelse. Ansvarsfördelningen mellan föräldrarna och staten är inte tillräckligt tydlig och systemet kan uppfattas som orättvist. Kravet på att föräldrarna även efter en separation skall ta ett gemensamt ekonomiskt ansvar för barnet urholkas när den ena föräldern kan vända sig till försäkringskassan i stället för att göra upp de ekonomiska mellanhavandena direkt med den andra föräldern. En förälder som barnet bor hos kan ansöka om underhållsstöd och få detta beviljat, även om den andra föräldern tidigare har betalat underhållsbidrag direkt till barnet på den nivå som garanteras av det allmänna.

Boföräldern får ett garanterat belopp per barn varje månad och den andra föräldern blir återbetalningsskyldig enligt ett strikt system. Ibland kan ett sådant agerande från boföräldrarnas sida också försämra samarbetet i övrigt mellan föräldrarna, t.ex. när det gäller att komma överens om hur barnet skall bo. Detta blir särskilt allvarligt vid gemensam vårdnad, som för att fungera väl ställer stora krav på föräldrarnas samarbetsförmåga. De negativa effekterna förstärks i de fall den bidragsskyldiga föräldern har, eller anser sig ha, en sämre ekonomisk situation än boföräldern. Detta kan t ex inträffa om boföräldern ingår i ett nytt parförhållande som sänker levnadskostnaderna. Att en prövning sker av den bidragsskyldiga föräldrarnas förmåga, men inte av boföräldrarnas, kan dessutom i sig upplevas som orättvist. Kritik mot denna del av det nya systemet fördes fram redan när omläggningen beslutades.

En lösning på detta problem vore att pröva underhållsstödet mot boföräldrarnas inkomster. Denna åtgärd togs upp vid riksdagens behandling av förslaget till underhållsstöd. En *inkomstprövning* innebär att målet för underhållsstödet ändras något. Staten skulle garantera ett visst underhåll från den andre föräldern endast om boföräldern hade låga inkomster. En prövning mot boföräldrarnas inkomst skulle kunna uppfattas som mer rättvis mellan föräldrarna.

Men en av utredningens viktigaste uppgifter är att så långt som möjligt minska marginaleffekterna i de familjeekonomiska stöden. Att införa en inkomstprövning av underhållsstödet skulle innebära att en ökad arbetsinsats, som resulterade i en högre inkomst, skulle kunna medföra att underhållsstödet skulle minska eller helt falla bort. I direktiven understryks att stödet till de svaga hushållen ... "inte får utformas på ett sätt som förhindrar dessa hushåll från att på egen hand försöka förbättra sin ekonomiska situation". Att föreslå en inkomstprövning av underhållsstödet ligger därför enligt utredningens uppfattning inte i linje med utredningens uppdrag.

Som framgår av utredningens analyser (avsnitt 12.5.2) är bostadsbidragets inkomstprövningssystem inte lämpligt att tillämpa för underhållsstödet. Enligt utredningens bedömning finns det för stora principiella skillnader mellan stöden, varför *nuvarande system för inkomstprövning inom underhållsstödet bör behållas*.

Som framgår av utredningens analyser innebär reglerna för återbetalning av underhållsstöd, att ett antal bidragsskyldiga som betalar för flera barn, har en disponibel inkomst som ligger under normen för socialbidrag. Detta gäller även för föräldrar som har en medelgod inkomst. Utredningen anser att *återbetalningsskyldigheten* för dessa bidragsskyldiga bör lindras. Detta behandlas i kapitel 19.

Problemet med *kostnader för resor i samband med umgänge* är endast delvis löst. Utredningen behandlar även detta problem i kapitel 19. Där berörs även några frågor om *avdrag för umgänge*.



## 13 Föräldraförsäkringen

Föräldraförsäkringens uppgift är att underlätta för båda föräldrarna att förena föräldraskap och förvärvsarbete. Större delen av stödet är knutet till den sjukpenninggrundande inkomsten, vilket ökar sannolikheten för att båda föräldrarna, dvs. även pappan, som i regel har högre inkomst än mamman, tar del i barnens vård. Den som inte har någon sjukpenninggrundande inkomst får ersättning på garantinivå.

Garantinivån bör höjas för de 360 dagar som idag ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen. Garantinivån har urholkats, så att den idag endast motsvarar drygt hälften av värdet då föräldraförsäkringen infördes 1974. En höjning innebär framför allt en förbättring för föräldrar med svag ställning på arbetsmarknaden och studerande föräldrar.

Föräldraförsäkringen består av tre delar, föräldrapenning, havandeskapspenning och tillfällig föräldrapenning, som främst utgår för vård av sjukt barn. Ersättning utgår med 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten upp till ett tak på 7,5 basbelopp. Den som inte har kvalificerat sig för denna ersättning får 60 kronor per dag. Föräldrapenning vid barns födelse omfattar 450 dagar, varav 90 dagar ersätts med 60 kronor per dag lika för alla, de s.k. garantidagarna. Ersättningen kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller fjärdedels föräldrapenning, beroende på hur stor del av arbetstiden man är föräldraledig.

Som framgår av kapitel 1 om tolkning och avgränsning av uppdraget, koncentrerar utredningen sitt arbete på barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. Utredningen har valt att inte göra några närmare analyser av föräldraförsäkringen bl.a. med hänsyn till det reformarbete som har pågått i annan ordning.

Enlig utredningens mening finns två viktiga frågor som bör uppmärksammas för att försäkringen fortsättningsvis skall kunna ge

det skydd och de möjligheter som den är avsedd att ge. Det gäller högsta och lägsta ersättningen i försäkringen, dvs. inkomsttaket och garantinivån. Allt fler arbetstagare har inkomster över taket och garantinivån ändrades senast 1987. Att nivåerna på ett rimligt sätt följer samhällsutvecklingen är centralt i ett jämställdhetsperspektiv.

Takets konstruktion och nivå är kopplade till reglerna för sjukförsäkringen. Sjukförsäkringsutredningen tar upp denna fråga i sitt slutbetänkande (SOU 2000:121). Utredningen behandlar därför inte inkomsttaket i föräldraförsäkringen men däremot garantinivån.

### 13.1 Kort om föräldraförsäkringen

Föräldraförsäkringens viktigaste uppgift är att underlätta för båda föräldrarna att kombinera föräldraskap med förvärvsarbete. Föräldrapenningen står för cirka 80 procent av försäkringens totala utgifter, som uppgår till nästan 17 miljarder kronor per år (Riksförsäkringsverket, 2001-01-25). Föräldrapenning betalas ut för cirka 36 miljoner dagar per år, medan havandeskapspenning och tillfällig föräldrapenning omfattar knappt en miljon respektive cirka fem miljoner dagar. Tillfällig föräldrapenning syftar främst till att göra det möjligt för någon av föräldrarna att vara hemma från arbetet när barnet är sjukt. Enligt huvudregeln kan tillfällig föräldrapenning tas ut för vård av barn under tolv år.

År 2000 hade 442 000 föräldrar föräldrapenning. Nästan två tredjedelar av dessa var kvinnor. Att antalet föräldrar som utnyttjar försäkringen kan vara så stort i förhållande till antalet födda barn (ca 90 000) beror på att försäkringen kan användas flexibelt över tiden. Dagar kan tas ut till dess barnet har fyllt åtta år, eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat sitt första skolar. Pappornas andel av antalet dagar med föräldrapenning har ökat från 7,1 procent 1990 till 12,4 procent 2000. Papporna stod dock för cirka 16 procent av utgifterna på grund av sina högre inkomster.

Männen använder den tillfälliga föräldrapenningen mer än den vanliga föräldrapenningen. År 2000 använde 700 000 personer denna föräldrapenning, varav 44 procent var män. Pappornas andel av antalet ersatta dagar var 43 procent, vilket är mer än tre gånger så högt som när det gäller föräldrapenningen. Pappornas dagar stod för 48 procent av utgifterna (Riksförsäkringsverkets användarbas).

En beskrivning av reglerna i föräldraförsäkringen finns i bilaga 3.

### 13.2 Försäkringen byggs ut

Föräldraförsäkringen infördes 1974 och har byggts ut successivt. Det senaste förslaget behandlas av riksdagen vintern 2001 (prop. 2000/01:44). Enligt förslaget förlängs föräldrapenningen från 450 till 480 dagar. Det är de dagar som ger ersättning med sjukpenninggrundande inkomst som utökas från 360 till 390 dagar. Sammanlagt 60 dagar med ersättning motsvarande sjukpenninggrundande inkomst reserveras för vardera mamman och pappan. Bland övriga förändringar finns en femte ersättningsnivå, en åttandedel. Ett syfte är att ge småbarnsföräldrar möjlighet att förkorta sin arbetstid med ersättning från försäkringen. Motsvarande rätt införs i lagen om föräldraledighet. Förlängningen och den nya förmånsnivån föreslås träda i kraft den 1 januari 2002 och övriga förändringar den 1 juli 2001.

### 13.3 Föräldrapenning enligt garantinivån

Föräldrapenning enligt garantinivån utges till föräldrar som saknar inkomst, har låg inkomst eller inte uppfyller kvalifikationskraven inom föräldraförsäkringen. Med låg inkomst avses en årsinkomst som understiger cirka 30 000 kronor. Kvalifikationskravet innebär att föräldern under minst 240 dagar i följd före barnets födelse skall ha varit försäkrad för sjukpenning på en viss nivå.

Garantinivån är 60 kronor per dag och har varit det sedan den 1 januari 1987, då den höjdes från 48 kronor per dag. I *tabell 1* redovisas garantinivån i löpande och fasta priser under de år då nivån har höjts. Som framgår av tabellen skulle garantinivån vara 107 kronor i dag för att ha samma reala värde som när den infördes. Beloppet har i fast penningvärde minskat från 93 kronor vid den senaste höjningen till 60 kronor i 2000 års prisläge. År 1999 var den utbetalade föräldrapenningen i genomsnitt 410 kronor per dag för dagar ersatta enligt inkomstbortfallsprincipen.

**Tabell 13.1** Garantinivån inom föräldraförsäkringen i löpande och fasta priser. Kronor per dag

År	Löpande	2000 års prisnivå
1974	25	107
1978	32	101
1980	37	96
1985	48	81
1987	60	93
2000	..	60

Av det totala antalet ersatta dagar enligt inkomstbortfallsprincipen utgjorde drygt 10 procent dagar som betalades ut med 60 kronor per dag 2000. Drygt 30 000 personer uppbar någon gång under året föräldrapenning på garantinivå. Av dessa var 90 procent kvinnor.

Utgifterna för antalet ersatta dagar, såväl sjukpenningdagar som garantidagar, var cirka 13 060 miljoner kronor 2000. Utöver de nuvarande 360 dagarna (föreslagna 390 dagarna) som ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen omfattar försäkringen också 90 dagar som utgår till alla med ersättning enligt garantinivån. Utgifterna för dessa 90 dagar var cirka 345 miljoner kronor 2000.

Utgifterna för att höja garantinivån för de dagar som ersätts enligt sjukpenninggrundande inkomst från 60 till 120 kronor per dag beräknas till cirka 200 miljoner kronor.

Motsvarande höjningar av de 90 garantidagarna beräknas öka utgifterna med 480 miljoner kronor. En omvandling av dessa dagar till dagar med ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen beräknas öka utgifterna med 2,5 miljarder kronor. De 90 garantidagarna utnyttjas i dagsläget inte i samma utsträckning som de dagar som ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen. I kostnadsberäkningen antas att omvandlingen medför att utnyttjandet av dessa 90 dagar ökar, så att utnyttjandet hamnar på samma nivå som för de dagar som ersätts enligt inkomstbortfallsprincipen.

#### 13.4 Utredningens slutsats

*Utredningen anser* att garantinivån inom föräldraförsäkringen bör höjas. Höjningen bör avse den del av försäkringen som ger ersättning enligt sjukpenninggrundande inkomst. Det är angeläget att skillnaden i ersättning mellan garantinivån och sjukpenning-

grundande inkomst inte ökar mer. En höjning innebär framför allt en förbättring för föräldrar som har en svag ställning på arbetsmarknaden och studerande föräldrar. De 90 garantidagarna har en annan karaktär genom att alla som utnyttjar dessa dagar får samma ersättning. Utredningen återkommer till föräldraförsäkringens garantinivå i kapitel 17, 18 och 21.

## 14 Sambandet mellan socialbidrag och ekonomiska familjestöd

Syftet med socialbidraget är att vara ett yttersta ekonomiskt skyddsnät, som garanterar alla familjer en skälig levnadsnivå, om familjen inte kan försörja sig på annat sätt. Vad som är skälig levnadsnivå för familjer av olika storlek bestäms av regeringen genom beslut om den s.k. riksnormen varje år, på grundval av Konsumentverkets beräkningar. Det ligger i sakens natur, att socialbidraget prövas individuellt, och att bidraget sänks om familjens övriga inkomster ökar, vare sig detta sker genom höjd lön eller höjt stöd från något håll, t.ex. genom höjda barnbidrag. Höjningen av barnbidraget leder då till att färre familjer blir beroende av socialbidrag.

Utredningen anser inte att socialbidragets roll bör ändras. Det bör fortfarande vara ett stöd som garanterar konsumtion av en viss nivå, dvs. skälig levnadsstandard, inte en garanti för en viss inkomst. Det hindrar inte att regeringen, t.ex. i samband med en höjning av det familjepolitiska stödet, kan besluta att höja ambitionen för vad som skall anses vara skälig levnadsnivå, så att även familjer med socialbidrag får del av den standardhöjning som ökade resurser till familjepolitiken är avsedd att möjliggöra.

### 14.1 Frågan

Det brukar framhållas att barnfamiljer som har socialbidrag inte får någon förbättring vid en höjning av barnbidraget. Socialbidraget sänks med samma belopp som barnbidraget höjs med. Socialbidragstagare med barn får därmed inte den standardhöjning som andra barnfamiljer får. Istället blir det kommunerna som får nytta av höjningen, genom att socialbidragsutbetalningarna minskar.

Kritik har framförts mot att barnfamiljerna inte får glädje av barnbidragshöjningar.

## 14.2 Syftet med socialbidraget

Ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd (socialbidrag) är avsett att vara ett *yttre skyddsnet* för människor i *tillfällig ekonomisk kris*. Rätten till försörjningsstöd regleras i socialtjänstlagen (SoL) och bygger på en individuell behovsbedömning i varje enskilt fall. Genom försörjningsstödet skall människor tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet skall utformas så att det stärker deras möjligheter att leva ett självständigt liv.

## 14.3 Socialbidragets konstruktion och dess innebörd

En konsekvens av socialbidragets roll som den yttersta resursen i det sociala skyddsnetet är att varje inkomstökning – oavsett varifrån den kommer – resulterar i en motsvarande minskning av bidraget, dvs. margineffekten blir 100 procent. Vid en inkomstminskning fyller socialbidraget å andra sidan upp till "skälig nivå" enligt de regler som gäller för en sådan bedömning.

Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte närmare i lagtexten eller i lagens förarbeten. Det måste bl.a. bedömas med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever.

Den 1 januari 1998 infördes en rad ändringar i socialtjänstlagen. Bland annat preciseras rätten till bistånd genom nya bestämmelser om försörjningsstöd (6 b § SoL). Försörjningsstödet skall enligt SoL lämnas för *skäliga kostnader* för de ändamål som ingår i riksnormen samt för vissa andra ändamål som anges i 6 b §. Riksnormen utgör en schablon som skall täcka livsmedel, kläder/skor, lek/fritid, förbrukningsvaror, hälsa/hygien, tidning/telefon/TV-licens. Riksnormen är som framgår av namnet enhetlig för hela landet. När det gäller andra kostnader än de som ingår i riksnormen förekommer stora variationer beroende på olika stora behov eller på bostadsort. Sådana kostnader är mindre lämpliga att schablonisera och bör prövas från fall till fall. De kostnader som vid behov skall ingå i försörjningsstödet är boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, läkarvård och akut

tandvård, glasögon, avgift till fackförening och arbetslöshetskassa. Vid kortare hjälpperioder uppkommer inte vissa av dessa utgifter.

Utöver försörjningsstöd finns även andra former av bistånd. Dessa regleras i 6 f, g § socialtjänstlagen. Bistånd i annan form kan utöver ekonomiskt stöd även avse t.ex. viss typ av vård. Detta ingår i biståndet:

<b>Försörjningsstöd (6 b § SoL)</b>		<b>Annat bistånd (6 f § SoL)</b>	<b>Bistånd i annan form (6 g § SoL)</b>
Riksnorm (lika i hela landet)	Skäligen kostnader vid behov (mot räkning)	Service, omsorg och vård av icke-ekonomisk natur	Exempelvis:
Livsmedel Kläder, skor Lek, fritid Hälsa, hygien Förbrukningsvaror Telefon/TV-avgift, dagstidning	Boende Hushållsel Hemförsäkring Arbetsresor Läkarvård och akut tandvård  Glasögon A-kassa och fackavgift	Hemtjänst Särskilt boende för äldre och funktionshindrade	Möbler, husgeråd, TV Skulder Alternativ medicinsk behandling Psykoteraipkostnader  Rekreation/semesterresor  Omfattande tandvård Barnomsorg i vissa fall Personligt stöd Vård och behandling Avgift för barnomsorg Avgift för hemtjänst
Preciserar i lag. Socialtjänstens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol		Preciserar i lag. Beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol	Detta beslutar kommunerna själva om. Kan överklagas genom laglighetsprövning

I regeringens proposition 1996/97:124 Ändring av socialtjänstlagen framhålls att försörjningsstödet även fortsättningsvis bör grundas på de konsumtions- och prisstudier som Konsumentverket gör. Beloppen för de olika konsumtionsposterna som ingår i för-



sörjningsstödet schablon bör sedan årligen justeras med hänsyn till prisutvecklingen.

Enligt socialtjänstförordningen skall riksnormens belopp grundas på Konsumentverkets senaste beräkning av skäligen kostnader för de ändamål som ingår i normen. När Konsumentverket gör dessa beräkningar utgår verket från att konsumtionsnivån ska spegla en "skälig" nivå, varken minimi- eller lyxnivå. Beloppen skall täcka kostnaderna för de produkter som bör finnas i hushållen för att man på ett tillfredsställande sätt ska kunna klara av vardagens behov. Verket gör vid behov djupare studier av konsumtionen.

Regeringen beslutar om riksnormen för försörjningsstödet inför varje årsskifte. Konsumentverket lämnar årligen in en beräkning som underlag för detta beslut. Innan det sker, begär verket in synpunkter på beräkningarna från Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen och Konjunkturinstitutet. Regeringen kan göra en annan bedömning av skälig levnadsstandard än den som Konsumentverkets underlag visar på.

Kommunerna är i sin bedömning av skälig levnadsnivå inte bundna av riksnormen utan kan vara mer generösa. Normen är närmast att betrakta som en miniminorm. Kommunen har rätt att "utge försörjningsstöd inom ramen för en bredare schablon och med högre belopp än vad som annars gäller." (prop. 1996/97:124, sid.82)

Socialbidraget uppgift är således att tillförsäkra den enskilde en viss *konsumtionsstandard* inte en viss *inkomststandard*. Detta innebär att inkomstförändringar inte påverkar den "garanterade" konsumtionsstandard. Det är genom bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå som socialbidragstagare får en standardhöjning. Detta bestäms bl.a. av de allmänna värderingar som råder vid bedömningstillfället.

#### 14.4 Socialbidragets roll bör inte ändras

Socialbidraget skall främst utbetalas vid tillfälliga akuta kriser. Det skall därför inte liknas vid generella försörjningssystem såsom socialförsäkringar, familjeekonomiska bidrag eller löneinkomster. För en majoritet av socialbidragstagarna utgör socialbidraget också ett kortvarigt stöd. Detta gällde 1999 knappt 70 procent av de barnfamiljer som någon gång under året fick försörjningsstöd. Tyvärr har dock socialbidraget, bl.a. till följd av den ekonomiska

krisen under 1990-talet och den då ökade flyktinginvandringen, för många människor kommit att bli ett långvarigt försörjningsstöd. Det är viktigt att sträva efter att socialbidrag återfår sin roll som ett tillfälligt stöd. Istället bör andra system utformas så att så få som möjligt blir hänvisade till socialbidrag som försörjningskälla. I många fall av långvarigt socialbidragstagande behövs individuellt anpassade stöd för att komma in på arbetsmarknaden.

En ökning av hushållets inkomster minskar beroendet av socialbidrag. En inkomstökning får till följd att socialbidraget räknas ned i motsvarande mån. Detta gäller oavsett om förstärkningen sker genom en löneökning, höjd sjukpenning, a-kassa eller liknande. För de hushåll som har inkomster nära gränsen för riksnormen kan t.ex. en barnbidragshöjning leda till att inkomsterna överstiger normen och att man därmed slipper söka socialbidrag. Att successivt anpassa socialbidraget uppåt i takt med allmänna höjningar av de offentliga transfereringarna skulle få till följd att människor blir kvar i socialbidragsberoende under längre tid än nödvändigt. Enligt utredningens beräkningar "lyfter" barnbidraget ca 65 000 barnfamiljer över nivån för försörjningsstöd (1998). Om barnbidraget inte fanns skulle dessa familjer vara beroende av socialbidrag.

Om principen att socialbidraget anpassas till inkomstutvecklingen i samhället skulle accepteras, borde nivån istället bestämmas utifrån något lämpligt typhushålls inkomster. I sådana fall vore det logiskt att räkna upp/ned socialbidraget i takt med den genomsnittliga inkomstutvecklingen för någon lämplig grupp. En inkomstindex skulle då vara lämplig istället för konsumentprisindex, som används idag. Det skulle dock innebära ett stort avsteg från nuvarande principer. Det skulle dessutom försvåra möjligheterna till en individuell behovsbedömning eftersom kopplingen till de utgifter som socialbidraget skall täcka försvinner. Socialbidraget skulle då få karaktären av en "minimiinkomst" snarare än ett konsumtionsstöd.

*Utredningen anser inte att socialbidragets roll bör ändras.* Detta innebär att de ekonomiska familjestöden t.ex. de allmänna barnbidragen även fortsättningsvis räknas som inkomst vid bedömningen av behovet av socialbidrag. Höjningar av t.ex. barnbidraget bör således normalt leda till en motsvarande sänkning av socialbidraget. Regeringen kan vid sitt beslut om riksnormen beakta en höjning av barnbidraget om regeringen anser att detta bör påverka vad som är skälig levnadsstandard.

Socialtjänstutredningen föreslår i sitt betänkande Socialtjänst i utveckling (SOU 1999:97) vissa förändringar i SoL. Ett genomförande av dessa förslag skulle inte påverka utredningens ställningstagande.