

Kommittédirektiv



Ökad träffsäkerhet och minskad
skuldsättning inom bostadsbidrag och
underhållsstöd

Dir.
2018:97

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd. Syftet med översynen är att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten och minska skuldsättningen inom bostadsbidrag och underhållsstöd.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur tillgång till aktuella inkomstuppgifter från Skatteverket kan öka träffsäkerheten med bostadsbidrag och underhållsstöd med särskilt fokus på hushållens marginaleffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras,
- analysera och föreslå åtgärder för att begränsa risken för skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd,
- utreda hur de fördelningspolitiska och bostadspolitiska målsättningarna med bidraget kan renodlas och tydliggöras och lämna förslag på lämpliga åtgärder, och
- ta ställning till om beräkningsgrunderna för underhållsstöd kan få en bättre samstämmighet med föräldrabalkens principer för underhållsbidrag.

I uppdraget ingår att utarbeta nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.

Bakgrund

Bostadsbidrag och underhållsstöd är viktiga förmåner inom den ekonomiska familjepolitiken (utg.omr. 12). Målet för utgiftsområdet är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap (budgetpropositionen för 2016 prop. 2015/16:1 utg.omr. 12, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88).

Den ekonomiska familjepolitiken har stor betydelse för barnhushållens ekonomi, i synnerhet för hushåll med låga inkomster och många barn. Enligt Försäkringskassans rapport Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2018 beräknades år 2017 cirka 9 procent av barnhushållens disponibla hushållsinkomster komma från familjepolitikens förmåner och ersättningar. För ensamstående föräldrar med två eller fler barn kommer i genomsnitt 22 procent av den disponibla hushållsinkomsten från den ekonomiska familjepolitiken och ungefär hälften av detta utgörs av de behovsprövade bidragen.

Bostadsbidraget är ett inkomstprövat bidrag som kan lämnas till barnfamiljer och unga utan barn som har fyllt 18 men inte 29 år. Bidraget påverkas av hushållets inkomster, boendekostnaderna, boytans storlek och hushållets sammansättning. Enligt statistik från Försäkringskassan fick närmare 175 000 hushåll bostadsbidrag i december 2017 varav 82 procent var barnfamiljer och 18 procent unga utan barn. Bland barnfamiljerna med hemmavarande barn var 64 procent ensamstående och 36 procent sammanboende. Den genomsnittliga bidragsgrundande inkomsten för en barnfamilj var 162 250 kronor och det genomsnittliga bostadsbidraget 2 540 kronor per månad. För unga utan barn var den genomsnittliga bidragsgrundande inkomsten 43 569 kronor och det genomsnittliga bostadsbidraget 845 kronor per månad.

Bostadsbidrag har funnits sedan mitten av 1930-talet och målsättningarna med bidraget har skiftat över tid. Bostadsbidraget

har haft till mål att höja bostadsstandarden, särskilt för barnfamiljer, att minska trångboddheten och att utjämna kostnadskillnader för de boende. Bostadsbidraget har dessutom haft till mål att allmänt stärka de ekonomiskt svaga hushållens bärkraft. Betoningen av dessa delmål har varierat över tid. Till en början betonades den bostadspolitiska målsättningen men bostadsbidragets fördelningspolitiska målsättning att stärka barnfamiljernas ekonomiska standard har därefter fått större betydelse. Det bostadspolitiska syftet med bidraget är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bostadsbidraget ingår dessutom som en viktig del i den ekonomiska familjepolitiken, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer under den period de har en stor försörjningsbörda (propositionen Nya regler för bostadsbidrag prop. 1995/96:186 s. 19 och propositionen Regelförenklingar inom ekonomisk familjepolitik prop. 2017/18:270 s. 21).

Underhållsstödet syftar till att tillförsäkra barn till särlevande föräldrar underhåll om föräldern som barnet inte bor tillsammans med inte fullgör sin underhållsskyldighet. Underhållsstödet infördes 1997 och ersatte då bidragsförskottet, som hade funnits sedan 1930-talet.

Enligt statistik från Försäkringskassan fick nästan 210 000 barn underhållsstöd i december 2017. Antalet boföräldrar var vid samma tidpunkt ungefär 142 000 och antalet bidragsskyldiga föräldrar var ungefär 115 000. Av de föräldrar som tog emot underhållsstöd i december 2017, s.k. boföräldrar, var 83 procent kvinnor och 17 procent män. Av de bidragsskyldiga föräldrarna är majoriteten i stället män. År 2017 var 86 procent män och 14 procent var kvinnor.

Tillsammans med barnbidraget och föräldraförsäkringen spelar bostadsbidraget och underhållsstödet en central roll för att förverkliga målsättningar inom den ekonomiska familjepolitiken, barnrättspolitiken och jämställdhetspolitiken.

Uppdraget att modernisera bostadsbidragets konstruktion

Behovet av att minska risken för återkrav och skuldsättning i tidigare utredningar och rapporter

Bostadsbidraget kan ge upphov till återkrav. Det beror främst på att bostadsbidrag lämnas som ett preliminärt bidrag beräknat på den eller de sökandes uppskattade inkomster och att det slutliga bostadsbidraget bestäms först när inkomsten och den slutliga skatten är fastställd för det kalenderår som bidraget gäller.

För många personer är det svårt att uppskatta sina inkomster för ett helt kalenderår. En ansökan om bostadsbidrag kan ske under ett löpande kalenderår för tolv månader framåt och kan därmed omfatta två olika kalenderår. Bostadsbidraget beräknas utifrån hela kalenderårets inkomster. Beräkningen av bidraget för en viss månad är med andra ord inte kopplad till inkomsten under den månaden utan till en tolfedel av den sammanlagda inkomsten under kalenderåret. I efterhand stäms den uppskattade inkomsten av mot den fastställda inkomsten enligt slutskattebeskedet, och ett slutligt bostadsbidrag bestäms då för varje hushåll som någon gång under ett kalenderår har tagit emot preliminärt bostadsbidrag.

En sökande som har gjort en rimlig uppskattning av sina förväntade inkomster i samband med ansökan om bostadsbidrag kan få en oväntad inkomstökning under det år som bostadsbidrag betalas ut. Även om information om den högre inkomsten lämnas till Försäkringskassan, kan den högre inkomsten medföra att bidragsmottagaren blir återbetalningsskyldig. Detsamma kan hända för den som får högre inkomster endast under en del av året, t.ex. unga studerande utan barn. Oregelbundna inkomster, från exempelvis tillfälliga anställningar, arbetslöshetsersättningar och sjukförsäkringen, kan också leda till att det är svårt att uppskatta inkomsterna. Att bostadsbidraget beräknas utifrån hela kalenderårets inkomster och att det finns en risk för återkrav, kan också leda till att individer avstår från att ansöka om bostadsbidrag, t.ex. för att man tror att man kommer att få ett arbete under den senare delen av året.

Enligt statistik från Försäkringskassan, se bl.a. Kartläggning av överskuldsättning och analys av indrivnings- och återkravsregler (dnr S2015/00673/FST) och Ett moderniserat bostadsbidrag (S2018/00477/FST), resulterar den årliga avstämningen av bostadsbidraget i att cirka en tredjedel av bidragstagarna blir återbetalningsskyldiga på grund av att de haft högre inkomster än förväntat. Många hushåll får även återkommande återkrav. Det är inte ovanligt att bostadsbidraget för ett aktuellt år används till att betala av på skulder som avser bostadsbidrag för tidigare år. Två tredjedelar av de som blir återbetalningsskyldiga för bostadsbidrag blir även skuldsatta, dvs. de har inte betalat hela sin skuld till Försäkringskassan senast på förfallodagen. Hushåll med barn blir skuldsatta oftare än hushåll utan barn, trots att andelen som blir återbetalningsskyldiga inte skiljer sig avsevärt mellan grupperna. Utredningen om överskuldsättning konstaterade i sitt betänkande Överskuldsättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78 s. 61 f.) att det finns ett samband mellan fattigdom och ohälsa, och att det även finns indikationer om ett samband mellan skuldsättning och ohälsa. Mot denna bakgrund finns det behov av att minska riskerna för återkrav och skuldsättning som har sin grund i bostadsbidragets konstruktion.

Riksrevisionen har i de två granskningsrapporterna Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv (RiR 2017:9) och Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel (RiR 2018:4) identifierat flera förbättringsområden som bedöms motivera en översyn av regelverket. I rapporten om återkrav av bostadsbidrag bedömer Riksrevisionen att bostadsbidragets konstruktion är huvudorsaken till att återkrav är så vanliga och ofta leder till skuldsättning.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat hur Försäkringskassan arbetar med kontroller i handläggningen av bostadsbidrag. Av rapporten Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag (2016:7) framgår att både bostadsbidragets konstruktion och Försäkringskassans hantering av förmånen, bidrar till att många försäkrade blir återbetalningsskyldiga. Regelverket kan vara svårt för de sökande att förstå. Även otillräcklig utredning och rimlighetsbedömning av de inkomstuppgifter som de

sökande lämnar samt hanteringen av uppgifter om ändrade förhållanden bedöms bidra till återkraven. Återkraven av bostadsbidrag riskerar att medföra en ökad skuldbörda och kan i vissa fall innebära att bidragets syfte, att stödja ekonomiskt svaga hushåll, inte uppnås i tillräcklig utsträckning. ISF rekommenderar att förmånen reformeras.

Även Boutredningen har i sitt betänkande Renovering av bostadsmarknad efterlyses! Om ungas möjligheter till en egen bostad (SOU 2007:14) belyst problematiken med avstämningsförfarandet inom bostadsbidraget och pekat på att bostadsbidraget inte är anpassat till ungas förutsättningar, exempelvis att unga ofta har osäkra arbetsförhållanden och anställningsformer eller att studier varvas med arbete och perioder med arbetslöshet, vilket gör det svårt att beräkna framtida inkomster. Boutredningen föreslog därför en översyn av bostadsbidraget för unga och andra svaga grupper. En av frågorna som utredningen ansåg behövde utredas var möjligheten att söka bostadsbidrag för en kortare tidsperiod, vilket skulle öka möjligheterna för den sökande att bättre uppskatta den framtida inkomsten och undvika återbetalningsskyldighet (SOU 2007:14 s. 145 f.).

Ett bostadsbidrag som beräknas på mer aktuella inkomstuppgifter

Bostadsbidrag kan ge upphov till återkrav och skuldsättning, och det är angeläget att minska risken för detta. Uppgifter om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete per betalningsmottagare ska framöver normalt lämnas månatligen i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket i stället för årligen i en kontrolluppgift. Det nya systemet med uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen gäller för alla uppgiftsskyldiga från och med den 1 januari 2019. Försäkringskassan kommer från och med denna tidpunkt att under vissa villkor få medges direktåtkomst till nämnda inkomstuppgifter och vissa andra uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas i ärenden om bostadsbidrag (se propositionen Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256). I och med att uppgifterna

normalt ska lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration öppnas nya möjligheter att förändra regelverket för bostadsbidrag.

Försäkringskassan har i skrivelsen Ett moderniserat bostadsbidrag föreslagit en ny bostadsbidragsmodell som bygger på de inkomstuppgifter som framöver normalt ska lämnas till Skatteverket månadsvis. Ett bostadsbidrag som bygger på mer aktuella inkomstuppgifter skulle minska såväl risken för återkrav och skuldsättning som Försäkringskassans administration. Bostadsbidraget skulle bli mer korrekt redan från början, och återkraven skulle sannolikt minska. Bostadsbidraget skulle inte heller behöva stämmas av på samma sätt som i dag. Det går dock inte att få information löpande från Skatteverket om alla inkomster som är bidragsgrundande och därför kommer vissa uppgifter att behöva hämtas in på annat sätt. Det gäller bl.a. uppgifter om inkomst av näringsverksamhet och kapital samt uppgifter om förmögenhet.

Den bidragsgrundande inkomsten för varje månad skulle enligt Försäkringskassans förslag baseras på ett genomsnitt av inkomsterna för de tre närmast föregående månaderna. En kort ramtid har fördelen att inkomsten är mycket aktuell men kan också innebära att det blir större variationer i utbetalningarna av bidraget än om ramtiden är längre, t.ex. sex månader.

Bostadsbidraget är ett inkomstprövat bidrag och kan därmed ge upphov till marginaleffekter. Det är emellertid viktigt att bostadsbidragshushållen, som generellt har låga inkomster, har starka incitament till att ta ett arbete eller till att öka sin arbetstid, vilket man bör ta hänsyn till vid förändringar av regelverket.

Makar och sambor är solidariskt ansvariga för ett gemensamt krav på återbetalning av bostadsbidrag. En konsekvens av detta är att Försäkringskassan kan kräva den ena maken eller sambon på hela återkravsbeloppet. Försäkringskassan har pekat på att den solidariska återbetalningsskyldigheten kan få olika konsekvenser för kvinnor och män. Enligt Försäkringskassan är risken större att kvinnan får betala hela återkravet eftersom det oftast är kvinnan som får utbetalningen av bidraget till sitt konto och eftersom kvinnor oftare uppbär socialförsäkringsförmåner som en fordran kan kvittas mot. Mot denna bakgrund finns det även anledning att se över det solidariska betalningsansvaret för makar

och sambor. Frågan är även aktuell att utreda utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Det är hushåll med låga inkomster som uppbar bostadsbidrag. Enligt Riksrevisionens rapport Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv uppbar cirka en tredjedel av bostadsbidragstagarna också ekonomiskt bistånd under 2014. Ekonomiskt bistånd är samhällets yttersta skyddsnät och ska därför beviljas när alla andra möjligheter till försörjning är uttömda. Innan en person har rätt till ekonomiskt bistånd är han eller hon därför skyldig att söka andra former av bidrag, t.ex. bostadsbidrag. Det kan vara svårt att förstå för den enskilde om han eller hon sedan riskerar återkrav och skuldsättning.

Utredaren ska

- utreda för- och nackdelar med ett regelverk för bostadsbidrag som tar hänsyn till en mer aktuell inkomst baserad på de uppgifter från Skatteverket om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete per betalningsmottagare som framöver normalt ska lämnas månatligen i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket och med beaktande av förslagen i Försäkringskassans skrivelse Ett moderniserat bostadsbidrag föreslå hur regelverket ska utformas,
- analysera och bedöma hur en månatlig beräkning av den bidragsgrundande inkomsten ska utformas, t.ex. hur lång ramtiden bör vara och hur inkomstuppgifter som inte kan inhämtas löpande från Skatteverket bör påverka beräkningen,
- belysa hur marginaleffekterna av bostadsbidraget påverkas i den föreslagna modellen och föreslå hur incitamenten att arbeta kan förbättras,
- föreslå hur ett kontrollsystem i den nya inkomstprövningen ska utformas,
- utreda det solidariska betalningsansvaret för makar och sambor och bedöma om det bör kvarstå, och
- kartlägga konsekvenserna för hur ett nytt regelverk samspelar med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Uppdraget att renodla bostadsbidragets syfte och förbättra dess fördelningsmässiga träffsäkerhet

Hur kan bostadsbidraget renodlas utifrån det fördelningspolitiska syftet?

Bostadsbidragets uppgift är att stödja ekonomiskt svaga hushåll. De olika målsättningarna med bostadsbidraget och bidragets utformning med å ena sidan bidrag för bostadskostnader och å andra sidan de särskilda bidragen och umgängesbidraget gör det till ett komplext system.

Ett exempel på skillnad mellan de olika delarna av bostadsbidraget är att endast upp till tre barn kan beaktas inom ramen för de särskilda bidragen och umgängesbidraget, men vid beräkning av bidraget för bostadskostnader kan upp till fem barn beaktas. Ett annat exempel är att de delar av bidraget som lämnas för att det finns barn i hushållet är att betrakta som en familjeförmån enligt Europaparlaments och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen medan bidraget till bostadskostnader inte är en sådan förmån.

Bostadsbidraget är visserligen en fördelningsmässigt träffsäker förmån då den lämnas till hushåll med låga inkomster. Studier, bl.a. Riksrevisionens rapport Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv, har dock visat att förmånen kan göras än mer träffsäker. Bostadsbidraget har nyligen moderniserats genom införandet av ett nytt särskilt bidrag för barn som bor växelvis, som har ersatt underhållsstöd vid växelvist boende. Genom denna förändring har bostadsbidraget till viss del fått en förbättrad fördelningsmässig träffsäkerhet. Det finns dock skäl att överväga om det går att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten ytterligare genom att göra systemet mer transparent och förutsägbart.

Den del av bostadsbidraget som lämnas för att det finns barn i hushållet kan med sin konstruktion liknas vid ett inkomstprövat barnbidrag. Det kan övervägas om den delen av bostadsbidraget är träffsäkert utformat i fråga om antalet barn i hushållet och det försörjningsansvar hushållen har, eftersom maximalt tre barn kan

räknas med. Det bör därför övervägas om den del inom bostadsbidraget som lämnas för att det finns barn i hushållet bör förändras.

Samtidigt kan det konstateras att det inom barnbidragssystemet lämnas ett flerbarnstillägg för att ge stöd för hushåll som har ett större försörjningsansvar med anledning av att de har flera barn. Flerbarnstillägget är en del av barnbidraget och lämnas till familjer med två eller fler barn. Flerbarnstillägget riktar sig i större utsträckning till familjen som helhet än det allmänna och förlängda barnbidraget som lämnas för ett specifikt barn. Storleken på flerbarnstillägget har i dag ingen uttalad grund i vilka kostnader som finns för ett hushåll som har flera barn eller hur omfattande hushållets behov av stöd är. Mot den bakgrunden finns det anledning att analysera hur flerbarnstillägget samspelar med barndelen inom bostadsbidraget och om regelsystemen är ändamålsenligt utformade.

Det är oklart vilken betydelse bostadsbidraget har utifrån det bostadspolitiska målet om att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. En renodling av bostadsbidraget kan även bidra till att tydliggöra detta mål.

Utredaren ska

- kartlägga bostadsbidragets samvariation med både fördelningspolitiska och bostadspolitiska målsättningar och även analysera hur lämnade förslag kan påverka Försäkringskassans administration och effektivitet,
- analysera hur flerbarnstillägget samspelar med barndelen i bostadsbidraget och om systemen är ändamålsenliga utifrån en fördelningsmässig träffsäkerhet, och
- vid eventuella förslag på förändringar av förutsättningarna för att få stöd ska för- och nackdelar för berörda hushåll analyseras med särskilt fokus på hur hushållens marginaleffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras.

Hur kan de individuella inkomstgränserna ändras för att öka bostadsbidragets fördelningsmässiga träffsäkerhet?

När bostadsbidraget reformerades 1997 infördes individuella inkomstgränser för makar och sambor. Syftet med de individuella inkomstgränserna var att stärka arbetslinjen och att minska marginaleffekterna för dem som börjar förvärvsarbete. Inkomstgränserna för makar eller sambor i en barnfamilj är bestämda till en nivå som motsvarar hälften av inkomstgränsen för en ensamstående förälder. Vid beräkning av bostadsbidrag för barnfamiljer trappas bidraget av med 20 procent av den inkomst som ligger över den individuella inkomstgränsen. För unga utan barn gäller i stället att bidraget trappas av med en tredjedel av den inkomst som ligger över inkomstgränsen.

ISF och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat införandet av de individuella inkomstgränserna. Enligt rapporterna Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet – En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn (ISF rapport 2012:6) och Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändring i skatte- och bidragssystemet? (IFAU rapport 2016:2) har reformen haft positiva effekter på sysselsättningen.

Införandet av individuella inkomstgränser ledde dock till att många gifta och sambor inte längre kunde kvalificera sig för bostadsbidrag. De individuella inkomstgränsernas utformning har medfört att ensamstående får bidraget i högre utsträckning än sammanboende även om de sammanboende har en lägre ekonomisk standard. För sammanboende krävs det således att båda personerna har mycket låga inkomster för att de ska kunna få bostadsbidrag. Bostadsbidraget är med andra ord träffsäkert i den meningen att hushåll som får det har låga disponibla inkomster men inte utifrån vilka hushåll som är mest ekonomiskt utsatta. Sammanboende föräldrar med låga inkomster har inte tillgång till bostadsbidrag i samma utsträckning som ensamstående. Det samma gäller för barn i dessa hushåll.

Riksrevisionen har i rapporten Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv funnit att en stor del av bostadsbidragstagarna har disponibla inkomster som ligger under

gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Mest utsatta av bostadsbidragshushållen är sammanboende med barn, där tre fjärdedelar av hushållen har låg relativ ekonomisk standard, jämfört med två tredjedelar av de ensamstående hushållen med barn. Att bostadsbidragstagare som är sammanboende med barn är särskilt ekonomiskt utsatta kan enligt Riksrevisionen bero på att inkomstgränserna är individuella. Det innebär att om endast den ena vuxna personen arbetar blir hushållets totala inkomstgräns lägre än för motsvarande ensamstående hushåll. Det kan göra att bostadsbidraget reduceras från lägre inkomster för sammanboende hushåll än för ensamstående. Sammanboende hushåll har dessutom en högre försörjningsbörda. Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att se över hur fördelningsmässigt träffsäkert bostadsbidraget är när det gäller att nå även sammanboende föräldrar.

Utredaren ska

- ta ställning till hur de individuella inkomstgränserna inom bostadsbidraget kan ge mer jämlika förutsättningar för ensamhushåll och sammanboendehushåll vid beräkning av bostadsbidrag och lämna förslag på hur en sådan förändring kan åstadkommas,
- belysa inkomstgränsernas påverkan på den ekonomiska standarden för ensamstående respektive sammanboende föräldrar bl.a. ur ett barnrättsperspektiv, och
- belysa hur en förändring av de individuella inkomstgränserna skulle påverka marginaleffekterna av bostadsbidraget och hur incitamenten att arbeta kan förbättras.

Uppdraget att se över bostadsbidraget utifrån de bostadspolitiska målsättningarna med bidraget

En översyn av den bostadsanknutna delen av bostadsbidraget

Den delen av bostadsbidraget som är ett bidrag för bostadskostnader kan lämnas till både barnfamiljer och unga utan barn som har fyllt 18 men inte 29 år. De flesta unga som får bostadsbidrag är studerande men även unga som har låga inkomster av andra skäl kan få bidraget.

Den bostadsanknutna delen i bostadsbidraget har under årens lopp minskat i förhållande till den delen av bidraget som lämnas för att det finns barn i hushållet.

Boverkets bostadsmarknadsenkät visar att situationen på bostadsmarknaden är ansträngd, särskilt för unga och nyanlända som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Flera studier, bl.a. Boverkets rapporter Bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med bostadsbidrag (2004) och Bostadsbidraget, ett rättvist bostadsstöd för barnen? (2006) samt Institutet för Framtidsstudiers rapport Bostadsbidrag och trångboddhet (2006:13), har visat på omfattningen av trångboddhet och dess koppling till bostadsbidrag. Boverkets rapport Trångboddheten i storstadsregionerna (2016:28) visar att boende i flerbostadshus i storstadsregionerna tränger ihop sig av ekonomiska skäl. Detta kan tyda på att bostadsbidraget har svårt att svara mot sitt bostadspolitiska syfte.

Utredaren ska därför

- utreda om nuvarande avgränsning avseende barnfamiljer och unga är ändamålsenlig, och
- utreda hur den bostadspolitiska målsättningen med bostadsbidraget, att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder, kan upprätthållas.

En översyn av reglerna om boendeform, bostadsytta och bostadskostnad

Bidrag till bostadskostnader kan lämnas för en ägd eller hyrd bostad och även för godkända andrahandskontrakt. Den som är inneboende kan dock inte få bidrag till sina bostadskostnader. Statskontoret har på uppdrag av regeringen utrett åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder och föreslår i rapporten Åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder (2017:11) att reglerna för bostadsbidrag bör ses över för unga inneboende.

Vid boende i vissa andra boendeformer som t.ex. husvagn och husbåt kan bostadsbidrag lämnas. De beräkningsgrunder som gäller för sådana boenden genererar i praktiken inte något bostadsbidrag eftersom boendeytan är så pass liten. Som bostadskostnad räknas det belopp som utgör bostadsförmånsvärdet, se

21 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag. Bostadskostnaden beräknas enligt Skatteverkets föreskrifter för värdering av fri bostad vid beräkning av preliminär skatt och arbetsgivaravgifter.

Det finns vissa begränsningar av hur stor bostadsyta som får läggas till grund för bidraget för både barnfamiljer och unga utan barn. Bidrag för bostadskostnader grundas på den bidragsgrundande bostadskostnaden mellan en nedre och en övre gräns, som är olika för barnfamiljer och unga utan barn. För barnfamiljer är både ytbegränsningen och den övre gränsen för bostadskostnaden beroende av antalet barn i hushållet.

En särskild bestämmelse gäller för föräldrar som har barn tidvis boende hos sig som uppställer ett krav på att bostaden ska bestå av minst två rum och kök samt vara minst 40 kvm. Något motsvarande krav finns inte för föräldrar med hemmavarande eller växelvist boende barn. Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (Särlevandeutredningen) bedömde i sitt betänkande Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull (SOU 2011:51) att kravet på bostadens storlek sannolikt ger upphov till omotiverade tröskel-effekter för umgängesföräldrar som förefaller svåra att försvara (SOU 2011:51 s. 442).

När bostadskostnaden för småhus eller bostadsrätt ska beräknas inom bostadsbidraget beaktas utöver uppvärmningskostnader och övriga driftskostnader även en viss del av räntekostnaden. Den beräknade räntekostnaden ska då minskas med tre procent av lånebeloppet utöver den reduktion som görs för skatteeffekten av ränteavdrag. Bestämmelsen infördes när bostadsbidraget reformerades 1997 och syftar till att det inte är rimligt att bostadsbidrag lämnas för den del av räntan som utgör en kompensation för inflationen, eftersom detta innebär att bostadsbidragen subventionerar en förmögenhetsuppbyggnad. En schablonmässigt angiven andel av skuldräntorna brutto ska därför inte räknas in i den bidragsgrundande bostadskostnaden. Vid införandet bedömdes tre procentenheter vara en lämplig nivå för reduktionen, men man konstaterade att procentsatsen bör gälla tills vidare och

bör kunna ändras med anledning av förändringar i inflations-takten. Sedan dess har fastighetspriserna påverkats av inflationen och priserna stigit. I dag är inflationen förhållandevis låg. Inflationsmålet är två procent. Sambandet mellan värdestegringen på småhus och bostadsrätter och skuldräntan är därför inte det-samma som på 1990-talet.

Det finns alltså anledning att utreda hur förmögenhetsvärdet av småhus eller bostadsrätt ska beaktas vid beräkning av bostadsbidrag. Med en låg eller obefintlig inflation är räntenivåerna ofta låga, vilket får till följd att räntekostnaderna inte beaktas överhuvudtaget vid beräkning av den bidragsgrundande bostadskostnaden.

Vilken betydelse bostadsform, bostadskostnader och bostadsyta har för bidraget är sammantaget svårt att överblicka.

Utredaren ska

- ta ställning till vilka boendeformer som ska kunna beaktas inom bostadsbidraget, t.ex. om inneboende ska kunna få rätt till bostadsbidrag, och utreda om bostadsbidrag ska kunna lämnas i större utsträckning vid boende i övriga boendeformer, t.ex. husvagn och husbåt,
- analysera vilka effekter det kan få för bostadsmarknaden om fler boendeformer beaktas inom bostadsbidraget och lämna förslag som ger goda förutsättningar för en effektiv och rätts-säker administration med goda kontrollmöjligheter,
- analysera om och hur bostadsytan ska påverka bostadsbidraget,
- utreda för- och nackdelar med uppställda krav på bostadens storlek och antal rum för umgängesföräldrar och, om det bedöms lämpligt, lämna förslag på förändring, och
- utreda hur bostadskostnaden för boende i småhus och bostadsrätt ska beräknas när det gäller räntekostnaderna för bostadslån.

Uppdraget att se över beräkningsgrunderna för underhållsstödet

Föräldrar är underhållsskyldiga gentemot sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade

ekonomiska förmåga. När ett barn bor varaktigt med bara den ena föräldern ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag för barnet. Underhållsbidrag fastställs genom avtal mellan föräldrarna eller genom dom.

Det är föräldrarna som primärt är ansvariga för att barnets behov av försörjning blir tillgodosett. Det offentliga underhållsstödssystemet är avsett att garantera barn till särlevande föräldrar en rimlig försörjning när en bidragsskyldig förälder inte fullgör sin underhållsskyldighet.

Både det civilrättsliga underhållsbidraget och det offentliga underhållsstödet syftar till att tillförsäkra barn till särlevande föräldrar underhåll, men underhållet fastställs på olika sätt. När ett underhållsbidrag fastställs sker det utifrån barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Fullt underhållsstöd lämnas i stället med ett i lagen angivet belopp per månad, 1 573 kronor per månad för barn som är upp till 14 år och 1 723 kronor per månad för barn som har fyllt 15 år. Riksdagen har nyligen antagit regeringens förslag att underhållsstöd ska lämnas med 1 573 kronor per månad för barn som är upp till 10 år, 1 723 kronor per månad för barn som är 11–14 år och 2 073 kronor per månad för barn som har fyllt 15 år (SFS 2018:743 och propositionen Ny åldersdifferentiering inom underhållsstödet prop. 2017/18:173). Underhållsstöd kan lämnas som ett utfyllnadsbidrag om den bidragsskyldiga föräldern har låga inkomster och betalar det framräknade betalningsbeloppet direkt till boföräldern. Utfyllnadsbidraget är skillnaden mellan fullt underhållsstöd och den bidragsskyldiga föräldrarnas framräknade betalningsbelopp.

Hur kan beräkningsgrunderna för underhållsstöd anpassas till föräldrarnas principer?

Särlevandeutredningen konstaterade i sitt betänkande att det finns några grundläggande skillnader mellan beräkningsgrunderna för underhållsbidrag och underhållsstöd som kan leda till oönskade effekter (SOU 2011:51 s. 384). Ett exempel är att

båda föräldrarnas försörjningsförmåga beaktas inom underhållsbidraget men inom underhållsstödet beaktas enbart den bidragsskyldiga förälderns inkomst. Underhållsbidrag beräknas utifrån den relativa ekonomiska förmågan hos båda föräldrarna i förhållande till barnets behov. Inom underhållsstödet ska den bidragsskyldiga föräldern i stället helt eller delvis betala tillbaka utgivet underhållsstöd till staten utifrån antal barn och sin ekonomiska förmåga, dock maximalt ett belopp motsvarande underhållsstödet. Ett barn till en boförälder med höga inkomster kan få rätt till underhållsstöd när den bidragsskyldiga föräldern inte har någon eller låg betalningsförmåga trots att behov av underhåll till barnet saknas.

En annan skillnad i beräkningsgrunderna är att inkomstunderlaget för underhållsbidrag baseras på inkomsten efter det att skatteavdrag har gjorts, medan inkomstunderlaget för underhållsstöd i stället baseras på den bidragsskyldiges bruttoinkomst, dvs. före skatteavdrag. Det är även skillnad på vad den bidragsskyldiga föräldern får förbehålla sig för egna levnadskostnader. Den bidragsskyldiga föräldern får inom underhållsstödet göra ett grundavdrag på 120 000 kronor. Av den resterande inkomsten går en andel till återbetalning av underhållsstöd. Andelen beror på hur många barn som den betalningsskyldiga föräldern har. Inom underhållsbidraget får i stället den underhållsskyldiga föräldern förbehålla sig 120 procent av aktuellt prisbasbelopp för egen räkning. Skillnader mellan regelverken kan påverka storleken på barnets underhåll. Med andra ord kan en bidragsskyldig förälder få betala mer eller mindre i underhåll beroende på vilket sätt underhållet regleras.

Tidigare undersökningar, av bl.a. Försäkringskassan i rapporten Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll (socialförsäkringsrapport 2011:5) och Särlevandeutredningen (SOU 2011:51), har visat att många föräldrar saknar kunskap om underhåll till barn och olika sätt att reglera underhållet på. Särlevandeutredningen visade att många barn går miste om underhåll med anledning av att de får underhållsstöd i stället för underhållsbidrag. Vid överenskommelser om underhållsbidrag för barn har underhållsstödsbeloppet visat sig vara normerande (se SOU 2011:51 s. 327 f.).

För att öka förutsättningarna för särlevande föräldrar att komma överens om underhållsbidrag har Försäkringskassan från och med år 2016 fått ett utökat uppdrag. Uppdraget innebär att Försäkringskassan ska ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn. Inom ramen för detta ska Försäkringskassan på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet (2 § förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan). På Försäkringskassans webbplats finns bl.a. information och stöd till föräldrar som inte lever tillsammans. Den nya sidan har varit välbesökt och används i stor utsträckning av föräldrar.

De två olika systemen att reglera underhåll för barn medför att det finns en risk att föräldrar har olika incitament att vilja reglera underhållsskyldigheten i det ena systemet framför det andra för att ekonomiskt sett tjäna på det. Det kan försvåra för föräldrar att komma överens om underhållet, vilket riskerar att gå ut över barnet. Det finns därför behov av att kartlägga och analysera skillnaderna mellan att reglera underhåll för barn genom underhållsstöd jämfört med underhållsbidrag och vilka konsekvenser sättet att reglera underhållet på får. En viktig del i denna kartläggning är att analysera vad som påverkar föräldrars vilja att reglera underhållet på det ena eller andra sättet. Det finns även anledning att se över om och i så fall på vilket sätt föräldrarnas incitament att reglera underhåll utanför underhållsstödet har påverkats av den nya indragningsbestämmelsen, som innebär att underhållsstöd inte lämnas om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader betalar det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan, och av åldersdifferentieringen av underhållsstödsbeloppet.

Med utgångspunkt i denna kartläggning och analys ska utredaren ta ställning till om beräkningsgrunderna för underhållsstödet bör få bättre samstämmighet med de som gäller inom underhållsbidraget och i så fall lämna förslag på hur regelverket för underhållsstöd ska utformas. Utredaren bör t.ex. överväga om båda föräldrarnas försörjningsförmåga bör beaktas inom underhållsstödet. Om beräkningsgrunderna i de två systemen skulle bli

mer lika, skulle det sannolikt öka förutsättningarna för föräldrar att komma överens om barnets försörjning.

Underhållsstöd lämnas till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar, vilket även innefattar barn som bara har en rättslig förälder. I denna situation lämnas inte underhållsstöd på grund av uteblivet underhåll från en bidragsskyldig förälder, utan med hänsyn till att barnet endast har en förälder som kan försörja barnet. Underhållsstöd lämnas till barn som har adopterats av en förälder och till barn som har tillkommit genom assisterad befruktning av en ensamstående kvinna. Som framgår ovan är underhållsstödet inte inkomstprövat för den förälder som tar emot det. Det bör utredas om underhållsstöd ska lämnas till barn som har varit föremål för ensamadoption och till barn som tillkommit genom assisterad befruktning av en ensamstående kvinna eller om sådant stöd i stället bör vara behovsprövat.

En annan skillnad mellan de två olika sätten att reglera underhåll är att åldersgränsen för förlängt underhållsstöd inte är densamma som för underhållsbidrag. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år, men om barnet fortfarande går i skolan kan barnet få underhållsbidrag eller förlängt underhållsstöd. Underhållsbidrag kan lämnas längst till dess barnet fyller tjuogoett år. Förlängt underhållsstöd kan dock bara lämnas till och med juni det år barnet fyller 20 år.

Särlevandeutredningen bedömde att det för en bidragsskyldig förälder som ansöker om ekonomiskt bistånd i vissa fall kan få betydelse om bidrag till ett barns försörjning regleras genom underhållsstöd eller underhållsbidrag (SOU 2011:51 s. 295 f.). För en bidragsskyldig förälder som är betalningsskyldig för utgivet underhållsstöd kan det leda till att föräldern tvingas leva på en nivå som understiger normen för försörjningsstöd, vilket ytterst kan påverka föräldrarnas ekonomiska möjligheter att ha umgänge med sitt barn.

Utredaren ska

- kartlägga skillnaderna i de olika sätten att reglera underhåll för barn och vilka konsekvenser detta får för hushållens inkomster och barnets försörjning och analysera hur dessa skillnader påverkar samarbetet mellan särlevande föräldrar,

- utreda beräkningsgrunderna för underhållsstöd och, om behov finns, lämna förslag på förändringar men inte föreslå ändringar i föräldrabalkens reglering om underhållsskyldighet,
- utreda om underhållsstöd som lämnas för barn som tillkommit efter assisterad befruktning av en ensamstående kvinna eller som varit föremål för ensamadoption ska inkomstprövas och om en annan stödform bör övervägas,
- analysera om åldersgränsen för förlängt underhållsstöd är väl avvägd eller om det finns behov av förändringar, och
- kartlägga hur underhållsstöd och underhållsbidrag hanteras vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd och om behov finns föreslå åtgärder.

Bör betalningsförmågan beräknas på mer aktuella inkomstuppgifter?

När fullt underhållsstöd lämnas till ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar det stöd som lämnats till barnet. Betalningsbeloppet bestäms för varje kalenderår enligt en schabloniserad metod utifrån inkomstuppgifter i Skatteverkets beslut om slutlig skatt. Eftersom det är den senast taxerade inkomsten som ligger till grund för beräkningen, baseras betalningsskyldigheten på inkomsterna två år tillbaka i tiden. Under de åren kan den bidragsskyldiga förälderns ekonomiska situation ha försämrats och han eller hon kan få svårt att klara av betalningarna till Försäkringskassan. Det finns en möjlighet till anstånd med betalningen men ett sådant beslut innebär att skulden endast skjuts framåt i tiden. Om det finns synnerliga skäl kan den bidragsskyldiga föräldern beviljas eftergift.

I många fall leder betalningsskyldigheten inom underhållsstöd även till skuldsättning. Enligt Försäkringskassans rapport Kartläggning av överskuldsättning och analys av indrivnings- och återkravsregler blev 56 procent av de bidragsskyldiga föräldrarna skuldsatta år 2013. Skuldsättningen är högre bland bidragsskyldiga föräldrar med låga inkomster eller med många barn.

Överskultsättningsutredningen visade att skulder till följd av betalningsskyldighet för underhållsstöd är en vanligt förekommande skuld hos Kronofogdemyndigheten, och att en stor del av de bidragsskyldiga föräldrarna har återkommande skulder. År 2010 var andelen återkommande gäldenärer med skulder till följd av obetalda betalningsbelopp 71 procent (SOU 2013:78 s. 138). Enligt Försäkringskassans rapport Kartläggning av överskultsättning och analys av indrivnings- och återkravsregler blev cirka 24 procent av den totala fordringsstocken i underhållsstöd som låg hos Kronofogdemyndigheten för indrivning betald år 2013.

Om betalningsskyldighet för underhållsstöd skulle fastställas utifrån mer aktuella inkomstuppgifter skulle risken för skultsättning minska. I och med att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete per betalningsmottagare från och med den 1 januari 2019 normalt ska lämnas månatligen i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket (prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256) och regeringens förslag om att Försäkringskassan ska få medges direktåtkomst till dessa och vissa andra uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas i ärenden om betalningsskyldighet för underhållsstöd (prop. 2017/18:270), öppnas nya möjligheter att förändra regelverket för underhållsstöd och att använda mer aktuella inkomstuppgifter.

Vid överväganden om en anpassning av beräkningsgrunderna i underhållsstödet till föräldrabalkens principer för underhållsbidrag kan det också finnas anledning att utreda om det finns behov av de mer aktuella inkomstuppgifterna från Skatteverket även inom andra delar av underhållsstödet. Det bör även utredas om det finns behov av sådana uppgifter när Försäkringskassan ska fullgöra uppdraget att bistå föräldrar med hjälp och stöd att beräkna underhållsbidrag och utforma avtal om underhållsbidrag, i de fall föräldrarna önskar använda sig av uppgifter om månadsinkomster, och om det skulle kunna öka förutsättningarna för bättre överenskommelser mellan föräldrarna.

Utredaren ska

- utreda lämpligheten av ett regelverk om bidragsskyldiga föräldrars betalningsskyldighet som tar hänsyn till en mer aktuell inkomst som är baserad på de uppgifter från Skatte-

verket om bl.a. utbetalda ersättningar för arbete per betalningsmottagare som framöver normalt ska lämnas månatligen i en arbetsgivardeklaration till Skatteverket samt, om ett sådant regelverk bedöms vara lämpligt, lämna förslag på hur regelverket ska utformas, och

- utreda möjligheterna och behoven av att Försäkringskassan kan använda uppgifter om sådana inkomster vid ansökan om underhållsstöd och för att fullgöra uppdraget att bistå föräldrar med hjälp och stöd att beräkna underhållsbidrag och utforma avtal om underhållsbidrag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagen ska sammantaget inte leda till ökade kostnader för vare sig stat eller kommun jämfört med dagens nivå. Ökar kostnaderna som en följd av ökad kvalitet och träffsäkerhet ska finansiering ske genom en omfördelning inom befintliga ekonomiska ramar. Anslagsnivån för bostadsbidrag får inte öka till följd av de förslag som utredaren lämnar. Utredaren ska redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Utöver de kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar som ska lämnas enligt kommittéförordningen ska utredaren särskilt bedöma förslagens konsekvenser ur ett barnrättsligt perspektiv, bl.a. utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och hur förslagen påverkar förutsättningarna för samarbete mellan särlevande föräldrar. Utredaren ska även belysa hur handläggningen och olika bedömningar kan påverkas om det förekommer allvarliga samarbetssvårigheter, hot eller våld mellan föräldrar. Utredaren ska även belysa förslagens konsekvenser för olika familjekonstellationer och olika boendeformer. Utredaren ska också analysera och redovisa hur förslagen bedöms påverka Försäkringskassans verksamhet.

Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av eventuella skillnader mellan förslagen i fråga om bostadsbidrag och bestämmelserna om bostadsersättning till nyanlända enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Flera av förmånerna som ingår i denna översyn omnämns också i inkomstskattelagen (1999:1229). Det ligger dock inte i utredarens uppgift att överväga ändringar i inkomstskattelagen. Utredaren får däremot lämna förslag på eventuella rena följdändringar med anledning av utredarens övriga förslag.

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Vid genomförande av uppdraget ska utredaren samråda med berörda myndigheter och andra för sammanhanget relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.

(Socialdepartementet)