

Träffsäkert

Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast)
och statlig underhållsreglering

Volym 2

*Slutbetänkande av Utredningen om
bostadsbidrag och underhållsstöd
– minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS)*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:101

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0303-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0304-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

Sammanfattning – volym 1	15
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	27
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	28
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall.....	84
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	85
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade.....	86
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken	87
1.7 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981).....	88
1.8 Förslag till förordning om ändring i bostadsbidragsförordningen (1993:739)	89
1.9 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)	90
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspiktiga	91

1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1036) om underhållsstöd	93
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	94
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	96
2	Inledning	97
2.1	Uppdraget	97
2.2	Utredningsarbetet	99
2.3	Betänkandet	100
3	Bakgrund	103
3.1	Historik	103
3.1.1	Bostadsbidragets framväxt	103
3.1.2	Underhållsstödets framväxt	121
3.1.3	Flerbarnstillägget	136
3.2	Nuvarande bestämmelser	137
3.2.1	Bostadsbidrag	137
3.2.2	Föräldrars underhållsskyldighet	142
3.2.3	Underhållsstöd	142
3.2.4	Underhållsbidrag	151
3.2.5	Vissa skatteregler med anknytning till socialförsäkringen, arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer	157
3.3	Statistik om månadsinkomster	160
3.4	Statistik om bostadsbidrag	163
3.5	Statistik om underhållsstöd	166
3.6	Problembeskrivning	167
3.6.1	Bostadsbidraget	167
3.6.2	Underhållsstöd	175

4	Utgångspunkter avseende aktuella inkomstuppgifter ...	181
4.1	Tidigare utredningar	181
4.1.1	Offentliga utredningar	181
4.1.2	Myndighetsrapporter	185
4.2	Utredningens utgångspunkter	188
5	Utblick mot de nordiska grannländerna.....	197
5.1	Allmänt	197
5.2	Danmark.....	197
5.3	Norge.....	198
5.4	Finland.....	199
6	Allmänna överväganden om inkomstunderlaget	201
6.1	Aktuella inkomstuppgifter innebär mindre skuldsättning	202
6.2	Med aktuella inkomstuppgifter kan träffsäkerheten öka ...	203
6.3	Samma inkomstunderlag för bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst.....	208
6.4	Bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst bör spegla nuvarande betalningsförmåga.....	209
6.5	Bara historiska inkomster i inkomstunderlaget	211
6.6	Betalningsförmågan beror främst på aktuella inkomster ...	211
6.7	Tidigare inkomster bör också beaktas om de varit höga	212
6.8	Den aktuella inkomsten bör beräknas som ett genomsnitt över några månader	213
6.9	Den aktuella inkomsten bör inte baseras på för många månader	214

6.10	De inkomstuppgifter som ska ligga till grund för beräkning bör så långt möjligt hämtas in automatiskt från tredje part	214
6.11	De inkomstuppgifter som används i beräkningen ska kontrolleras i efterhand	215
7	Överväganden om inkomstunderlag vid behovsprövning.....	217
7.1	Inkomster och resurser som bör beaktas	218
7.2	Att uppskatta den nuvarande betalningsförmågan.....	220
7.3	Att ta hänsyn till tidigare inkomster om de varit höga	225
7.4	Att beräkna inkomsterna under en del av ett år	228
7.4.1	Inkomst av tjänst.....	228
7.4.2	Inkomst av näringsverksamhet	230
7.4.3	Inkomst av kapital.....	233
7.4.4	Personer som kombinerar anställning med enskild näringsverksamhet	234
8	Förslag om nytt inkomstunderlag.....	237
8.1	Inkomstunderlaget ska som huvudregel utgöras av inkomster under en ramtid på tolv månader	239
8.1.1	Inkomst av tjänst hämtas från arbetsgivardeklarationer.....	240
8.1.2	Inkomst av kapital och förmögenhet ska avse föregående år	242
8.1.3	Andra inkomster	244
8.1.4	Barns inkomster och förmögenhet	245
8.1.5	Bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i de tre mest aktuella inkomstmånaderna i ramtiden.....	246
8.1.6	Tidigare inkomster kan påverka beräkningen	248

8.2	För den som har inkomst av näringsverksamhet gäller nuvarande regler.....	253
8.3	Skälighetsbedömning av betalningsbeloppet i vissa fall.....	259
8.4	En ny ansökan om bostadsbidrag ska lämnas in efter tolv månader och särskilda omräkningsbeslut fattas varje månad.....	262
8.5	Betalningsbelopp bestäms varje månad i särskilda omräkningsbeslut.....	264
8.6	Beräkning och utredning av inkomster inom ramtiden.....	266
8.7	Ändring av beslut om uppgifter framkommer om annan inkomst än den som legat till grund för tidigare beslut.....	271
8.8	Vissa justeringar av hur uppgifter i beskattningsdatabasen ska kunna användas	278
8.9	Fler hushåll med bostadsbidrag och avskaffat flerbarnstillägg för det andra barnet	281
8.10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	283
9	Konsekvensanalys.....	285
9.1	Månatlig omräkning av betalningsskyldighet för underhållsstöd	285
9.1.1	Förslaget i korthet och en sammanfattning av konsekvenserna	285
9.1.2	Metodbeskrivning.....	287
9.1.3	Konsekvenser för individer	289
9.1.4	Konsekvenser för staten.....	301
9.2	Ett bostadsbidrag baserat på månadsuppgifter om inkomst av tjänst	306
9.2.1	Förslaget i korthet och sammanfattning av konsekvenserna	306
9.2.2	Metodbeskrivning.....	308
9.2.3	Konsekvenser för individer	309
9.2.4	Konsekvenser för staten.....	321

9.3	Administrativa kostnader Kronofogden	324
9.4	Fördelningspolitiska konsekvenser	325
9.5	Statsfinansiell kalkyl.....	328
9.6	Övriga konsekvenser.....	329
9.6.1	Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män.....	329
9.6.2	Konsekvenser för incitamenten till arbete.....	333
9.6.3	Konsekvenser för den personliga integriteten	334
9.6.4	Konsekvenser av minskad skuldsättning	334
9.6.5	Konsekvenser för barn.....	335
9.6.6	Konsekvenser för brottsligheten.....	335
10	Författningskommentar	337
10.1	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	337
10.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	337
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall	379
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	379
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade ..	380
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken	380

Sammanfattning – volym 2 381**11 Bakgrund om fördelningen av den ekonomiska familjepolitiken 391**

11.1	Fördelningen av stöden	391
11.1.1	Bostadsbidrag.....	391
11.1.2	Flerbarnstillägg.....	402
11.1.3	Underhållsstödets fördelningsprofil	404
11.2	Problembeskrivning.....	405
11.2.1	Andelen hushåll med låg ekonomisk standard ökar.....	406
11.2.2	Inkomstprövade bidrag kan minska incitamenten för arbete	408
11.2.3	Att hålla ned marginaleffekterna kan hämma behovsprövningen	412
11.2.4	Samspelet mellan olika bidrag kan ha stor betydelse.....	415
11.2.5	Stor skillnad i hur mycket den ekonomiska standarden förbättras av bostadsbidraget för olika hushåll	418
11.2.6	Bostadsbidraget har blivit ett allmänt konsumtionsstöd	431
11.2.7	Nivåerna på bidraget för barnkostnader är ottydligt definierade	434
11.2.8	Ekonomiska incitament styr hur underhållet regleras	435
11.2.9	I praktiken fördelas ansvaret för barns underhåll sällan som avsett.....	440
11.2.10	En ansökan om underhållsstöd riskerar leda till en konflikt även då inget betalningsbelopp kan bestämmas	441

12 Utgångspunkter och överväganden om fördelningen av den ekonomiska familjepolitiken 443

12.1	Tidigare utredningar	443
12.1.1	Offentliga utredningar	443
12.1.2	Myndighetsrapporter	446

12.2	Överväganden	455
12.2.1	Försörjningsansvaret för barn bör primärt ligga på föräldrarna och statens stöd ges bara när deras resurser inte räcker till	457
12.2.2	Underhållsreglering med staten som mellanhand ska inte väsentligt skilja sig från vad FB föreskriver	460
12.2.3	Risken för påverkan på konflikter bör beaktas ...	461
12.2.4	Bostadsbidragets olika syften bör tydliggöras	463
12.2.5	Bidrag bör ges till hushåll som har otillräckliga resurser för att försörja sig själva	464
12.2.6	... men ta sin utgångspunkt i merkostnader för barnen	465
12.2.7	Avvägning mellan marginaleffekter, otillräckliga bidrag för personer med låga inkomster och bidrag till hushåll som saknar behov	467
13	Ett reformerat stöd till hushåll med barn	469
13.1	Den ekonomiska familjepolitikens träffsäkerhet måste öka väsentligt	471
13.2	Ny struktur för stödet till hushåll med barn	472
13.2.1	En renodling av behovsprövningen	474
13.2.2	Tydliga behovsprövade bidrag ger bättre förutsättningar för politisk styrning	475
13.3	Statlig underhållsreglering ersätter underhållsstödet	476
13.3.1	Minskade ekonomiska incitament att välja staten som mellanhand	477
13.3.2	Det belopp som regleras ska beräknas som ett underhållsbidrag	478
13.3.3	Underhållsreglering bestäms för sex månader i taget	487
13.3.4	Renodlad underhållsreglering	490
13.3.5	Den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd	493
13.3.6	Utökat stöd till föräldrar att nå överenskommelser om underhållsbidrag	496

13.4	Stödet till särlevande	501
13.4.1	Maximalt bidrag till särlevande boföräldrar	502
13.5	Stödet till boendekostnader	504
13.5.1	Taket för bostadskostnader anpassas till dagens kostnader för sådana större bostäder som hushåll med barn behöver	504
13.5.2	Golvet för bostadskostnader ska motsvara kostnaden för en bostad anpassad till hushållet utan barn	506
13.5.3	Bidrag till bostadskostnader i olika boendeformer	508
13.6	Stödet till barns kostnader	511
13.6.1	Maximalt bidrag för barn som bor olika mycket i ett hushåll	512
13.6.2	Maximalt bidrag för fler än ett barn	515
13.7	Inkomstavräkning	517
13.8	EU-familjeförmåner	520
13.9	Avskaffat flerbarnstillägg för två och tre barn	522
14	Statlig underhållsreglering och Bofast – konsekvenser ...	525
14.1	Förslagen i korthet och en sammanfattning av konsekvenserna	525
14.2	Metodbeskrivning	531
14.3	Konsekvenser för individer	532
14.3.1	Konsekvenser för boföräldrar – lägre underhållsregleringsbelopp kompenseras till viss del av särlevandetillägg	532
14.3.2	Konsekvenser för bidragsskyldiga föräldrar	535
14.3.3	Konsekvenser för de hushåll som har bostadsbidrag i dag	537
14.3.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor	541
14.3.5	Konsekvenser för samtliga barnfamiljer	544
14.3.6	Konsekvenser för incitament till förvärvsarbete	546

14.4	Fördelningspolitiska konsekvenser	552
14.4.1	Bidragens fördelningsprofil förbättras.....	552
14.4.2	Konsekvenser för barn.....	554
14.5	Konsekvenser för staten.....	554
14.5.1	Något lägre anslagsutgift	554
14.5.2	Administrativa kostnader	555
14.5.3	Sammanlagda kostnader för förslagen i volym 1 och 2	557

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:97.....	559
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:14.....	581
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:7.....	585
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2021:72.....	587

Sammanfattning – volym 2

En analys av hur den ekonomiska standarden för barnhushåll har utvecklats sedan de senaste stora reformerna gjordes inom såväl underhållsstödet som bostadsbidraget ger en bekymmersam bild. Den ekonomiska familjepolitikens förmåga att förbättra den ekonomiska standarden för barn som utan stöd inte har ekonomiska förutsättningar att ha en god levnadsstandard har otvetydigt minskat betydligt.

Det är dock inte fråga om en utveckling mot allt fler fattiga barnhushåll. I absoluta termer, till exempel mätt som andelen med låg inkomststandard, har situationen för barnen inte försämrats, men heller inte nämnvärt förbättrats trots ekonomisk tillväxt. Däremot har barnhushållens relativa ekonomiska standard försämrats avsevärt. Hushåll med barn har en större risk att ha låg ekonomisk standard och andelen med relativ låg ekonomisk standard har ökat mer för hushåll med barn än för andra. Att andelen hushåll med låg ekonomisk standard ökar, för alla hushållstyper men särskilt i kategorin hushåll med barn, beror på en ökad ekonomisk ojämlikhet.

Minskad ekonomisk jämlikhet har negativ inverkan på samhället i många olika avseenden. Särskilt drabbade är barnen. Måttet andel med låg relativ ekonomisk standard är ett mått som används som indikator i arbetet med delmål 1.2 inom ramen för Agenda 2030, om att halvera andelen fattiga enligt nationella definitioner. Detta mått har alltså utvecklats i motsatt riktning.

En del av orsakerna till den ekonomiska familjepolitikens tillkortakommanden hänger samman med hur enskilda förmåner är konstruerade. Dock är det så att en betydande del hänger samman med fördelningen av resurser till behovsprövade förmåner i relation till generella bidrag och försäkringar.

Mot bakgrund av de allvarliga problem som är förknippade med den ekonomiska familjepolitikens effektivitet lämnar utredningen ett genomgripande förslag till reformering av strukturen för stöden

och utformningen av enskilda stöd. Utredningens uppdrag är att lämna förslag som inte sammantaget leder till ökade kostnader för staten (eller kommunerna). Utredningen ska också ha särskilt fokus på analyser av hushållens marginaleffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras. Dessa båda restriktioner, särskilt den som avser att undvika höjda marginaleffekter, gör att utredningens förslag inte är så långtgående som vi anser är nödvändigt för att komma till rätta med de allvarliga problem som framkommit. Utredningen gör därför också ett antal bedömningar som rör hur en ytterligare förändring skulle kunna genomföras. Dessa bedömningar adresserar i många fall grundläggande ställningstaganden, vilka utredningen anser behöver tas upp till bred diskussion. Dessa grundläggande ställningstaganden är enligt utredningens mening avgörande för den fortsatta beredningen. Beroende på vilka ställningstaganden som görs kan olika delar av utredningens förslag genomföras på det sätt som beskrivs eller i stället modifieras för att bättre anpassas till politiska ställningstaganden.

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningen anser att strukturen för de stöd som utredningen har att analysera bör förändras i förhållande till i dag. I ett första led bör strukturen tydligt skilja på å ena sidan insatser för att stödja separerade föräldrar att ta ett jämlikt ansvar för att försörja sina barn och å andra sidan statliga bidrag för att ge barn och hushåll med barn behovsprövade bidrag för att kunna försörja sig.

I nästa led bör de behovsprövade bidragen tydligt delas upp i olika delar där de olika delarna renodlas utifrån vad de syftar till att uppnå. Utredningen föreslår tre delar. Den första delen är ett bidrag till barnkostnader. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bör detta bidrag ge stöd till rimliga individuella kostnader för ett barn. Den andra delen är bidrag till hushållens bostadskostnader. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bör detta bidrag stärka möjligheterna för hushållen att kunna efterfråga en god bostad. Den tredje delen är bidrag till särlevande boföräldrar för ökade utgifter som ett otillräckligt underhåll från den frånlevande föräldern ger upphov till. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bör detta bidrag syfta

till att kompensera ett lågt underhåll som inte räcker till att täcka hälften av barnets behov.

Statlig underhållsreglering ersätter underhållsstödet

Utgångspunkten för utredningens förslag till nytt system för statlig underhållsreglering är att alla föräldrar ska bidra till sitt barns försörjning efter sin ekonomiska förmåga. Föräldrarna ska dela på det ekonomiska ansvaret för barnet på ett jämlikt sätt. Oavsett om en förälder bor varaktigt med sitt barn eller inte ska hen bidra till barnets försörjning i proportion till sin andel av föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarna på egen hand eller civilrättsligt kommer överens om underhåll för sitt barn gäller föräldrabalkens, förkortad FB, bestämmelser vilka innebär att fördelningen av det ekonomiska ansvaret ska ske på det sättet. Systemet med statlig underhållsreglering ska därför utgå från samma princip och föreslås ersätta dagens underhållsstöd.

Överenskommelser om underhåll direkt mellan föräldrar har många fördelar och mer bör göras för att förmå föräldrar att komma överens. Om föräldrarna trots aktivt stöd från både kommuner och Försäkringskassan inte når en överenskommelse ska Försäkringskassan även fortsättningsvis betala ut ett belopp till boföräldern. Det beloppet ska beräknas utifrån samma principer som FB föreskriver och Försäkringskassan ska sedan kräva in detta belopp från den frånlevande föräldern. På så sätt elimineras så långt som möjligt de ekonomiska incitament som i dag finns att använda underhållsstöd, för en boförälder eller för en frånlevande förälder.

Det belopp som regleras ska beräknas som ett underhållsbidrag

Det belopp som ska användas vid statlig underhållsreglering ska beräknas med kvotdelningsmetoden. Beräkningen av inkomster ska göras på inkomsten efter skatt.

Kostnader för barnet ska motsvara normala kostnader för ett barn och inkludera individuella kostnader för ett barn i viss ålder och barnets del i hushållsgemensamma kostnader exklusive bostadskostnader efter att hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Dessa kostnader ska vid införandet av de nya reglerna fastställas till 3 346 kronor för ett

barn fram till och med månaden hen fyller 7 år, 3 646 kronor för ett äldre barn fram till och med månaden hen fyller 15 år och 4 446 kronor för äldre barn, det vill säga två gånger dagens underhållsstöd.

För var och en av föräldrarna ska ett överskott bestämmas som utgör skillnaden mellan den faktiska inkomsten beräknad på månatliga inkomster enligt utredningens förslag om betalningsgrundande inkomst och ett förbehållsbelopp. Förbehållsbeloppet ska inkludera schabloniserade kostnader för föräldrarnas egna levnadskostnader och för andra barn som föräldern bor med. Förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader ska vara 10 procent av gällande prisbasbelopp och 3,33 procent av prisbasbeloppet för varje hemmavarande barn (inklusive barn som bor växelvis i hushållet). Till detta belopp ska också läggas eventuella kostnader för barnomsorg och dras av det barnbidrag för barnet som betalas till den föräldern. Förbehållsbeloppet ska också inkludera föräldrarnas faktiska bostadskostnad om den inte är oskälig. En högsta godtagbar bostadskostnad ska bestämmas med utgångspunkt i antalet barn som bor i hushållet. Antalet barn som beaktas får dock inte överstiga två fler än den enskilda föräldrarnas egna barn som bor i hushållet.

Om den frånlevande bor i eller får lön från ett annat land ska i vissa situationer det statliga underhållsregleringsbeloppet i stället bestämmas till det belopp som ett avtal om underhållsbidrag innebär. Försäkringskassan ska bedöma att beloppet är skäligt för att det ska ligga till grund för utbetalning av statlig underhållsreglering.

Underhållsreglering bestäms för sex månader i taget

Belopp i statlig underhållsreglering ska bestämmas för en period av sex månader. Till grund för beräkningen av föräldrarnas inkomster ska ligga inkomsten under en ramtid på sex månader som föregår den period som underhållsregleringen avser. Inkomster för dessa månader bestäms på samma sätt som i utredningens förslag om användning av månatliga inkomstuppgifter för att bestämma betalningsgrundande inkomst.

Renodlad underhållsreglering

Ett system med statlig underhållsreglering syftar enbart till att se till att föräldrar reglerar underhållet för gemensamma barn på ett jämlikt sätt. Om föräldrarnas samlade resurser inte räcker till för att tillgodose barnens behov ska bidrag till detta lämnas på annat sätt, inom ramen för de behovsprövade bidragen till barnfamiljer. Om ett barn bara har en förälder ska, om förälderns egna resurser inte räcker för att tillgodose behoven, bidrag också lämnas inom ramen för de behovsprövade bidragen till barnfamiljer. De belopp som beräknas i underhållsregleringen ska aldrig uppgå till mer än 50 procent av en bidragsskyldigs överskott.

Bättre förutsättningar för föräldrar att komma överens om underhållsbidrag

Statlig underhållsreglering innebär att beräkningen av det belopp som en boförälder får och en frånlevande förälder ska betala motsvarar en sådan fördelning av det ekonomiska föräldraansvaret som FB föreskriver. Att de ekonomiska incitamenten i stor utsträckning elimineras för att använda Försäkringskassan som mellanhand för regleringen av underhåll är den enskilt viktigaste åtgärden för att öka förutsättningarna för föräldrar att själva komma överens om ett underhåll. En beräkning av beloppet inom det statliga systemet som bygger på FB:s principer har också den betydande fördelen att det statliga systemets normerande effekt även på privaträttsliga överenskommelser inte längre riskerar leda till ojämlik fördelning av det ekonomiska föräldraansvaret.

Försäkringskassan ska ges utvidgad åtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen avseende inkomstuppgifter för båda föräldrar i ett ärende om statlig underhållsreglering. Båda föräldrarna ska vara skyldiga att medverka vid fastställandet av inkomstunderlaget i ett ärende om statlig underhållsreglering.

Utökat stöd till föräldrar att komma överens om underhållsbidrag

Försäkringskassan ska i alla ärenden om statlig underhållsreglering verka för att föräldrarna kommer överens om underhållsbidrag utom i de fall det finns skäl att anta att en sådan överenskommelse inte är

lämplig. Försäkringskassan ska inom ramen för detta uppdrag arbeta aktivt med de föräldrar som är parter i ärenden om statlig underhållsreglering.

Bofast ersätter dagens bostadsbidrag

Stödet till särlevande

För den boförälder som får mindre än hälften av barnets kostnader från den statliga underhållsregleringen ska det maximala bidrag som lämnas som stöd till särlevande vara mellanskillnaden mellan hälften av ett barns normala kostnader och det belopp som betalas ut i statlig underhållsreglering.

För den boförälder som inte har statlig underhållsreglering ska det maximala bidraget i stället utgöra mellanskillnaden mellan hälften av barns normala kostnader och ett fiktivt belopp som beräknas som om statlig underhållsreglering skulle ha betalats ut.

Den boförälder som har barn som tillkommit efter assisterad befruktning av en ensamstående eller som varit föremål för ensamadoption har ett maximalt bidrag som uppgår till hälften av barns normala kostnader, liksom den särlevande förälder som inte har statlig underhållsreglering och inte heller skulle kunna få något sådant enligt beräkningen om fiktivt belopp.

Stödet till boendekostnader

Taket för bostadskostnader höjs till den nivå som motsvarar en genomsnittlig kostnad för en bostad anpassad till antalet barn i hushållet. Taket ska dock inte vara högre än denna kostnad för ett hushåll med fem barn även om antalet barn är fler än fem.

Ytbegränsningen behålls men nivåerna för vilken bostadskostnad som får beaktas även efter tillämpning av bestämmelsen anpassas till det nya taket för bostadskostnader.

Golvet för bostadskostnader höjs till en nivå som innebär att de bostadskostnader som ska beaktas i högre grad svarar mot kostnaden för en bostad med barn och därmed bortser från bostadskostnader som bidragshushållet hade haft även utan barn. Golvet ska vara 3 800 kronor per månad. Bostadskostnader mellan detta golv och

den faktiska bostadskostnaden, dock högst bostadskostnadstaket, ska ge ett maximalt bidrag på 60 procent.

En ytterligare höjning av golvet skulle bättre ge genomslag för syftet med bidraget till bostadskostnader för hushåll med barn. För närvarande har dock många bidragshushåll så låga bostadskostnader att en sådan höjning skulle få negativa konsekvenser för många hushåll med mycket låg ekonomisk standard. En anpassning av golvet bör oberoende av detta göras i takt med att bostadskostnaderna, och här mer precist normala bostadskostnader för hushåll utan barn, förändras.

Bidrag till boendekostnader ska kunna ges till inneboende enligt samma regler som gäller för bostadstillägg.

Det ska inte längre finnas särskilda krav på bostaden för umgängesföräldrar för rätt till bidrag, vare sig för bidraget till bostadskostnader eller umgängesbidraget.

Stödet till barns kostnader

Det maximala bidraget för ett hushåll med ett hemmavarande barn är 1 500 kronor per månad, med ett växelvis boende barn 1 000 kronor och med ett barn som bor tidvis 500 kronor.

För att klargöra syftet med bidraget till barnkostnader bör nivåerna på bidraget definieras med utgångspunkt i normala kostnader för barn. De belopp som anges bör motsvara en viss andel av dessa kostnader. Det bidrag som ett hushåll kan få, som mest, bör också ta hänsyn till hur stor del av försörjningsansvaret för barnen som de vuxna i hushållet sammantaget har.

För det andra barnet ska de maximala bidraget ökas med 80 procent av motsvarande bidrag för det första barnet, för det tredje 60 procent, för det fjärde 40 procent och för det femte 20 procent. Fler än fem barn ger inte högre bidrag.

I hushåll med barn som bor olika stor del av tiden ska högre procentsatser gälla för barn som bor mer i hushållet.

För att ha hög träffsäkerhet bör bidraget för flera barn så långt som möjligt spegla de ytterligare kostnader som ett hushåll har för dessa barn. Det kan bland annat motiveras att vissa kostnader för barn inte ökar lika mycket för varje ytterligare barn och att bidraget därför inte behöver vara lika stort för varje tillkommande barn. Ett

bidrag som har samma betydelse för den ekonomiska standarden för hushåll med många barn som för hushåll med få barn behöver dock innebära högre bidragsnivåer för hushåll med flera barn än det som utredningen föreslår.

Inkomstavräkning

Inkomstgränsen när bidrag ska börja reduceras ska vara 13 900 kronor per månad före skatt för en ensamstående och 8 850 kronor för makar och sambor. Bidraget ska för ensamstående reduceras med 20 procent av den inkomst som överstiger denna gräns. För var och en av de sammanboende ska bidraget reduceras med 10 procent av den inkomst som överstiger gränsen för sammanboende och med 20 procent av den inkomst som överstiger dubbla den inkomsten.

Det är inte möjligt att åstadkomma en hög träffsäkerhet i ett bidrag av den typ som här behandlas med låga och konstanta marginal-effekter. För att undvika klart otillräckliga bidrag till hushåll med mycket låg ekonomisk standard utan bidrag, och att bidrag ges till hushåll som inte enligt någon rimlig definition har en låg ekonomisk standard behöver inkomstavräkningen vara högre i vissa inkomstintervall än i dag och därmed också jämfört med utredningens förslag.

Avskaffat flerbarnstillägg för två och tre barn

Flerbarnstillägget avskaffas för det andra och tredje barnet. De medel som frigörs ska tillsammans med de minskade utgifter som en övergång till statlig underhållsreglering medför användas för att finansiera ökade utgifter i Bofast jämfört med dagens bostadsbidrag.

Konsekvenser av förslagen i korthet

I genomsnitt leder förslagen om att ersätta underhållsstödet med statlig underhållsreglering till lägre utbetalade underhållsregleringsbelopp än underhållsstöd till boföräldrar. För de boföräldrar som hade underhållsstöd under simuleringsåret 2019 minskade snittet från 2 329 kronor per månad till 1 179 kronor per månad med förslaget (–49 procent). Samtidigt blir det genomsnittliga beloppet

som debiteras betalningsskyldiga föräldrar högre. Bland de som var betalningsskyldiga under simuleringsåret 2019 ökade snittet från 1 218 kronor per månad till 1 635 kronor per månad (+34,3 procent). Det sammanlagda inbetalade beloppet väntas öka med 42 procent. Antalet betalningsskyldiga föräldrar som inte betalar något underhåll minskar med 6 procent.

Antalet hushåll som får Bofast ökar med 47 procent jämfört med dagens bostadsbidrag. Bland dem som hade bostadsbidrag ökar det genomsnittliga bidraget för simuleringsåret 2019 från 2 022 till 3 222 kronor per kalendermånad. Det genomsnittliga bidraget till barnkostnader blir 487 kronor per månad högre för simuleringsåret 2019 bland de hushåll som faktiskt hade bostadsbidrag. Det genomsnittliga bidraget till bostadskostnader minskar bland de hushåll som faktiskt hade bostadsbidrag simuleringsåret 2019 i stället från drygt 1 000 kronor per månad till 867 kronor per månad.

Boföräldrar med underhållsstöd i nuläget får med förslaget i genomsnitt ett marginellt högre belopp sammanlagt från underhållsreglering, bostadsbidrag och barnbidrag. Även barnfamiljer med bostadsbidrag i nuläget får med förslaget i genomsnitt mer sammanlagt från underhållsreglering och bidrag.

Den genomsnittliga sammanlagda marginaleffekten av bostadsbidrag, underhållsreglering och ekonomiskt bistånd bland barnfamiljer ökar en halv procentenhet på grund av förslaget.

Statens anslagsutgifter för statlig underhållsreglering beräknas minska cirka 92 procent jämfört med dagens underhållsstöd, medan de totala utgifterna för Bofast ökar med 94 procent. Statens sammanlagda anslagsutgifter för statlig underhållsreglering, Bofast och barnbidrag beräknas bli cirka 2 procent lägre med utredningens förslag jämfört med nuvarande regelverk.

Den fördelningsmässiga profilen för statlig underhållsreglering, Bofast och barnbidrag förbättras. Med förslaget går 45,5 procent av totala bidragen till de 30 procent med lägst ekonomisk standard jämfört med 41,2 procent i nuläget. Andelen barn i hushåll med låg ekonomisk standard minskar en knapp procent.

11 Bakgrund om fördelningen av den ekonomiska familjepolitiken

En beskrivning av bostadsbidragets och underhållsstödets framväxt finns i kapitel 3 i volym 1 av detta betänkande. Där finns också en allmän beskrivning av vilka regler som gäller för föräldrars försörjningsskyldighet för barn och reglerna för underhållsstöd och bostadsbidrag. I detta inledande kapitel av volym två kompletteras den allmänna bakgrunden med en bakgrund till vilka fördelningsmässiga konsekvenser, i vid mening, som dagens regelverk har. Eftersom det i utredningens uppdrag också ingår att analysera flerbarnstilläggets samspel med bostadsbidraget ingår också en beskrivning av detta.

11.1 Fördelningen av stöden

11.1.1 Bostadsbidrag

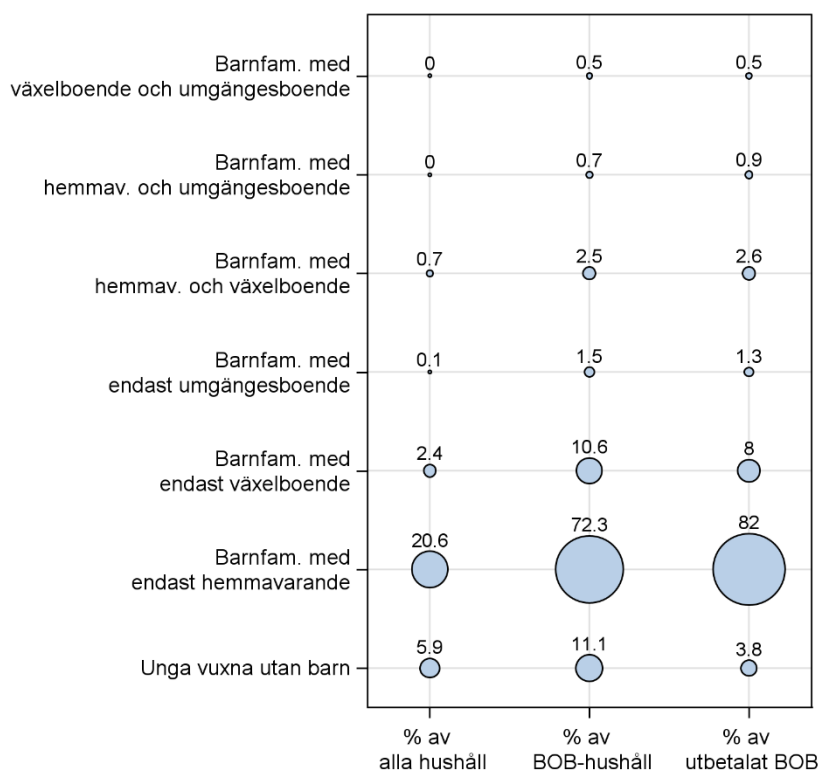
Populationen hushåll som har bostadsbidrag kan grovt sett delas in i barnfamiljer respektive hushåll med unga utan barn. I delavsnitten nedan redovisas statistik för dessa grupper separat. Figur 11.1 nedan ger dock en bild av populationens sammansättning i sin helhet vad gäller de olika hushållstypernas andel av i) alla hushåll, ii) hushåll med bostadsbidrag, och iii) totalt utbetalat bostadsbidrag år 2019.

Den överlägset största gruppen, barnfamiljer med enbart hemmavarande barn, utgjorde 21,4 procent av alla hushåll, men 72,4 procent av alla hushåll med bostadsbidrag. Deras andel av totalt utbetalat är ännu större, 82,1 procent år 2019. De näst vanligaste hushållskategorierna bland hushåll med bostadsbidrag var unga utan barn och barnfamiljer med enbart växelvist boende barn. Dessa båda grupper utgjorde år 2019 var för sig cirka 11 procent av alla hushåll med bostadsbidrag. Deras andel av utbetalat bostadsbidrag var dock lägre,

3,8 respektive 8,3 procent. Anledningen är att bidragen per bidragsmånad är lägre för dessa grupper än för hushåll med hemmavarande barn. Hushåll med unga utan barn kan till exempel bara få bidrag för bostadskostnader. Familjer med växelvist boende barn får visserligen bidrag till barnkostnader, men det är lägre än det särskilda bidraget för hemmavarande barn.

Figur 11.1 Populationen hushåll med bostadsbidrag

Olika hushållstyper och deras andel av i) populationen hushåll, ii) hushåll med bostadsbidrag, och iii) totalt utbetalat bostadsbidrag. Beräkning avser år 2019

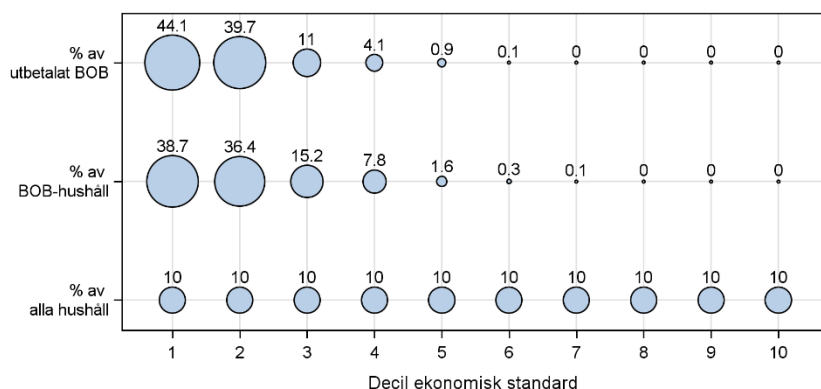


Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Bostadsbidraget har en tydlig fördelningsprofil – knappt 84 procent av totalt slutligt bostadsbidrag 2019 gick till de 20 procent av hushållen med lägst ekonomisk standard (figur 11.2).

Figur 11.2 Bostadsbidragets fördelningsprofil

Bostadsbidrag i olika deciler för ekonomisk standard. Beräknat på fördelningspopulationen¹ år 2019



Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Bostadsbidrag till unga utan barn

Cirka 7 procent av alla hushåll med unga utan barn (cirka 339 000 hushåll) hade bostadsbidrag 2019. Av dem som hade bostadsbidrag var en överväldigande majoritet hushåll med ensamstående. Bara något över 1 000 av de drygt 24 000 hushåll i denna kategori som hade bostadsbidrag var sammanboende (figur 11.3).

Det finns ett ganska stort underutnyttjande av bostadsbidraget i denna grupp i den meningen att det finns relativt många hushåll som skulle få bostadsbidrag om de sökte det, men aldrig söker (det så kallade "mörkertalet"). I FASIT-modellen som utredningen använt för beräkningar och simuleringar finns en mekanism som kan användas för att estimerar detta underutnyttjande. I modellen får inte alla hushåll som enligt familje- bostads- och inkomstuppgifter tycks ha rätt till bostadsbidrag. I stället tilldelas hushållet en sannolikhet utifrån en rad bakgrundsvariabler samt det uppskattade behovet av bidraget. Därefter jämförs sannolikheten med ett slumptal och bara om slumptalet understiger den beräknade sannolikheten tilldelas hushållet bostadsbidrag. Skillnaden mellan antal hushåll som enligt enbart bakgrunds-, bostads- och inkomstuppgifter ser ut att ha rätt till bidraget, och antal som får med den ovan beskrivna metoden kan tas

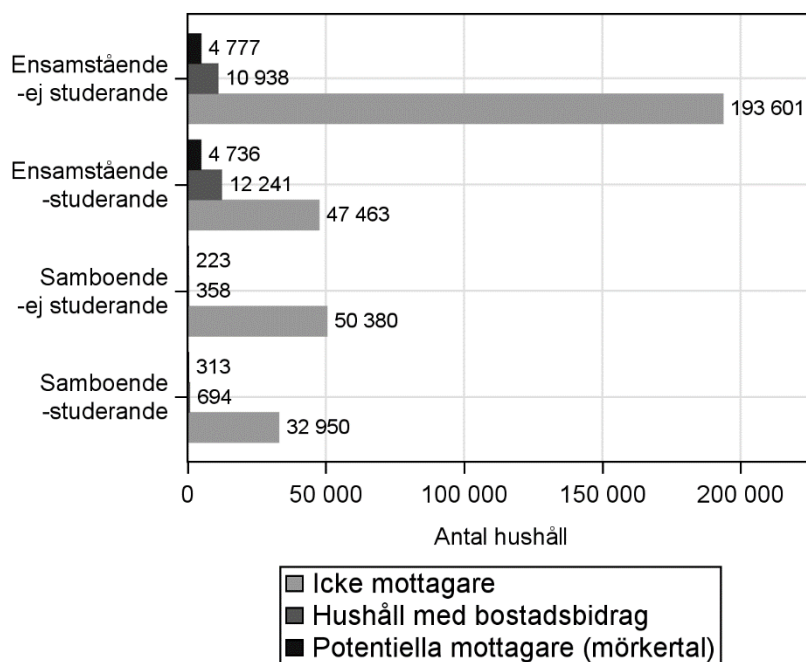
¹ Fördelningspopulationen = hushåll där hushållsföreståndaren varit folkbokförd i Sverige hela året.

som en uppskattning av mörkertalet. Riksrevisionen har i rapporten *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv* (RiR 2017:9) gjort beräkningar av uppbärandegraden, det vill säga hur stor andel av alla hushåll som bedöms ha rätt till bostadsbidrag som faktiskt också har bostadsbidrag. Jämför man de siffror vi här redovisar med Riksrevisionens rapport framkommer en ganska stor skillnad, framför allt när det gäller unga utan barn. Att Riksrevisionen uppskattar att det är så pass mycket lägre andel av unga som har bostadsbidrag av alla som har rätt till det kan bero på att det kan vara svårt att skilja på gruppen unga utan barn från gruppen unga med umgängesbarn. En person under 29 år kan få bostadsbidrag på grund av att de har umgängesbarn, och bidraget kan då vara betydligt högre än bidraget enligt reglerna om bidrag till unga utan barn. Samtidigt kan det vara svårt att identifiera den grupp som skulle kunna vara berättigad till bostadsbidrag eftersom det saknas uppgifter om föräldrar har sådant umgänge att de skulle kunna vara berättigade till bostadsbidrag.

I figur 11.3 visas utredningens uppskattning av mörkertalet bland unga vuxna utan barn (uppdelat på ensamstående/sammanboende samt om någon i familjen studerar) bredvid faktiskt antal mottagare av bostadsbidrag år 2019. Flest potentiella mottagare finns i gruppen ensamstående (drygt 9 500). Som andel av antal hushåll i populationen som inte redan har bostadsbidrag (det relativa mörkertalet) är ensamstående unga vuxna som studerar, den grupp med det högsta värdet. Uppskattningsvis 10 procent av denna grupp kan vara bidragsberättigade utan att de söker bidraget.

Figur 11.3 Unga utan barn

Antal hushåll med bostadsbidrag, antal som inte har bostadsbidrag och antal som är potentiella mottagare år 2019

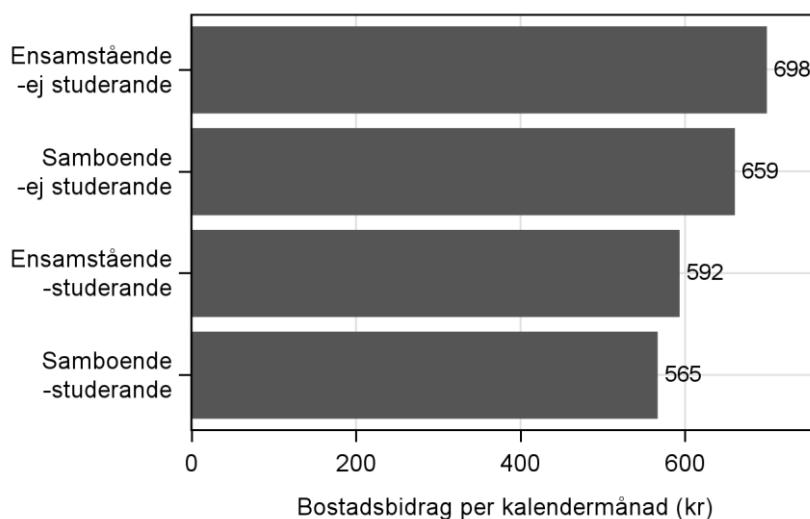


Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Ensamstående som inte studerar är den grupp unga vuxna som har mest bostadsbidrag med knappt 700 kronor i genomsnitt per kalendermånad (se figur 11.4).

Figur 11.4 Genomsnittligt bostadsbidrag bland hushåll med unga utan barn

Genomsnittet beräknat på de som hade bostadsbidrag. Beräkning avser år 2019

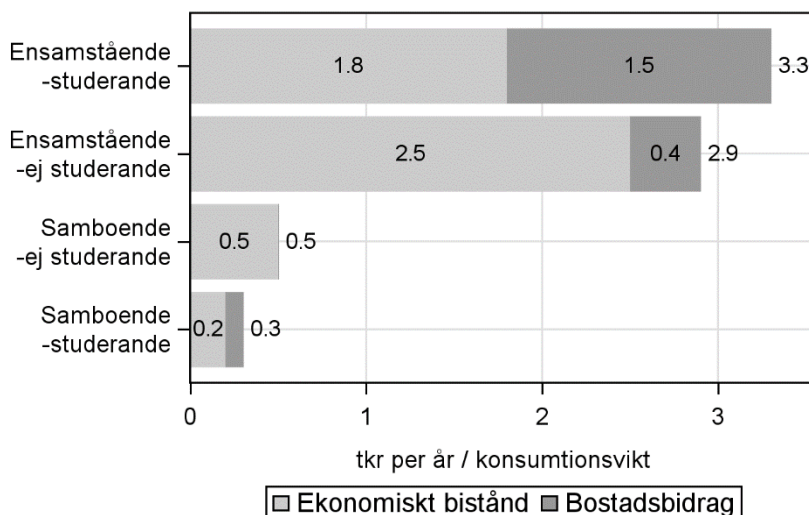


Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Ställt i relation till hushållets försörjningsbörda utgör bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd en klart större del av den ekonomiska standarden för ensamstående unga vuxna än för sammanboende (figur 11.5). Diagrammet visar genomsnittligt bostadsbidrag respektive ekonomiskt bistånd dividerat med hushållets konsumtionsvikt, vilket är vad respektive förmån lyfter hushållet ekonomiska standard.

Figur 11.5 Hur mycket höjer bidragen ungdomshushållens ekonomiska standard i genomsnitt?

Bostadsbidrag respektive ekonomiskt bistånd per konsumtionsenhet (genomsnitt). Beräknat på samtliga hushåll i respektive grupp. Beräkning avser år 2019



Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

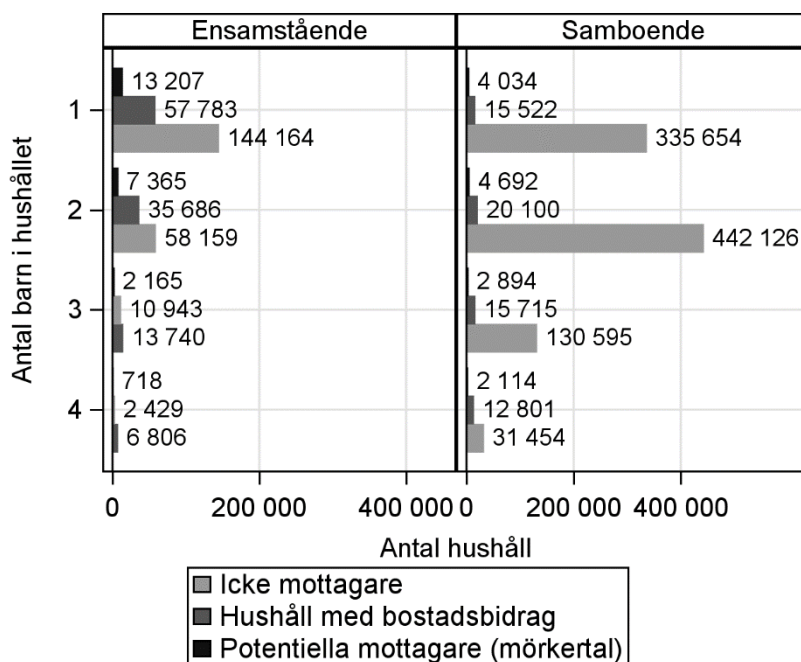
Bostadsbidrag till hushåll med barn

Bland barnfamiljer med bostadsbidrag är ensamstående sökande med ett barn den vanligaste kategorin, cirka 57 800 hushåll år 2019 (figur 11.6). Den näst vanligaste kategorin var ensamstående med två hemmavarande eller växelvist boende (och folkbokförda) barn i hushållet.

Även när det gäller mörkertalet är ensamstående den största gruppen, både i absoluta och i relativa termer. Bland ensamstående med ett barn uppskattas att 13 200 hushåll var potentiella mottagare av bostadsbidrag, vilket motsvarar ett relativt mörkertal på 9,2 procent. Bland sammanboende var det hushåll med fler än tre barn där det relativa mörkertalet var störst, 6,7 procent.

Figur 11.6 Barnfamiljer – med respektive utan bostadsbidrag, samt potentiella mottagare

Antal hushåll år 2019

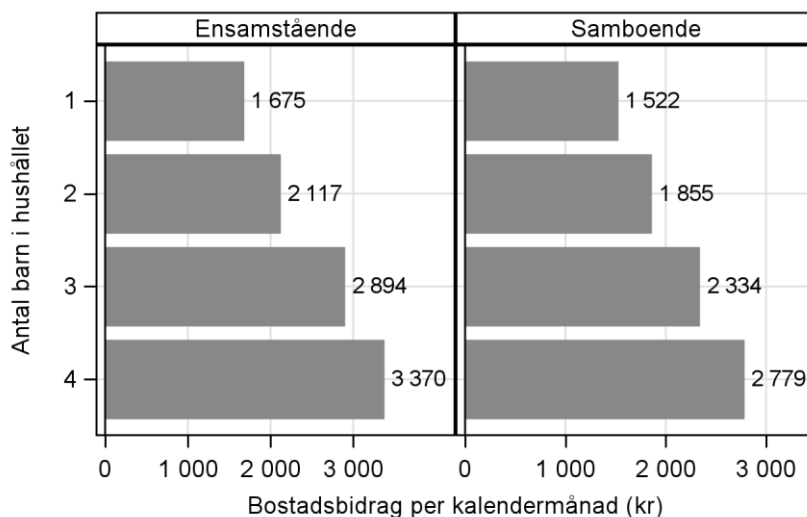


Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Barnfamiljer med ensamstående sökande har i genomsnitt mer bostadsbidrag än hushåll med sammanboende sökande (figur 11.7). Detta beror på i hög grad på det sätt inkomstavdraget är konstruerat. Eftersom inkomstavdraget görs individuellt och gränsen för när avdrag börjar för sammanboende sökande är precis hälften av gränsen för ensamstående sökande kan det bli ett klart högre avdrag för sammanboende än för ensamstående. Detta även om hushållen har lika stor sammanlagd inkomst.

Figur 11.7 Genomsnittligt bostadsbidrag bland hushåll med barn

Genomsnittet beräknat på de som hade bostadsbidrag. Beräkning avser år 2019



Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

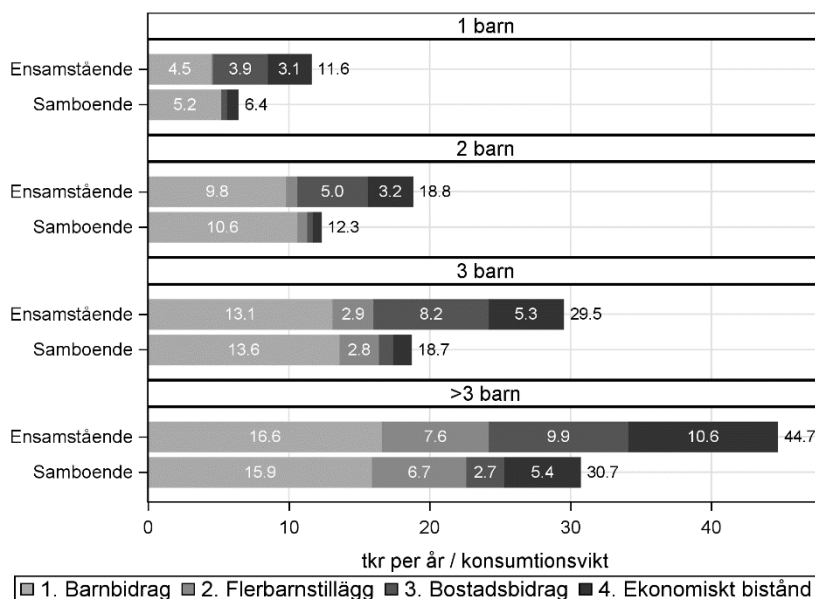
De behovsprövade bidragen har förstås störst betydelse för hushåll med många barn och som har låg ekonomisk standard. Men det går inte att meningsfullt jämföra hur mycket olika hushållstyper får i kronor eftersom de har olika försörjningsbördor. Figur 11.8 nedan visar hur mycket de olika bidragen höjer den ekonomiska standarden i genomsnitt bland de olika hushållskategorierna. Annorlunda uttryckt kan man säga att figuren visar vad de olika hushållsgrupperna får i bidrag, inte i kronor utan i ekonomisk standard. Att vi använder ekonomisk standard ("ekvivalerad" inkomst) gör att vi kan göra en någorlunda rättvis jämförelse mellan hur mycket bidrag olika hushållstyper får i genomsnitt.

Figuren illustrerar att bostadsbidraget i relativt liten utsträckning höjer den ekonomiska standarden bland barnfamiljer med sammanboende i jämförelse med ensamstående. Bland hushåll med fler än tre barn var bostadsbidragets bidrag till den genomsnittliga ekonomiska standarden bland ensamstående $9,9/2,7 = 3,7$ gånger högre än bland sammanboende (figur 11.8). Detta är förstås en konsekvens att många sammanboende har en bättre ekonomisk standard än ensamstående

redan innan bidrag, men delvis också den strängare behovsprövningen i bostadsbidraget för sammanboende.

Figur 11.8 Hur mycket höjer bidragen barnhushållens ekonomiska standard i genomsnitt?

Bidrag per konsumtionsvikt (genomsnitt). Beräknat på samtliga hushåll i respektive grupp. Beräkning avser år 2019



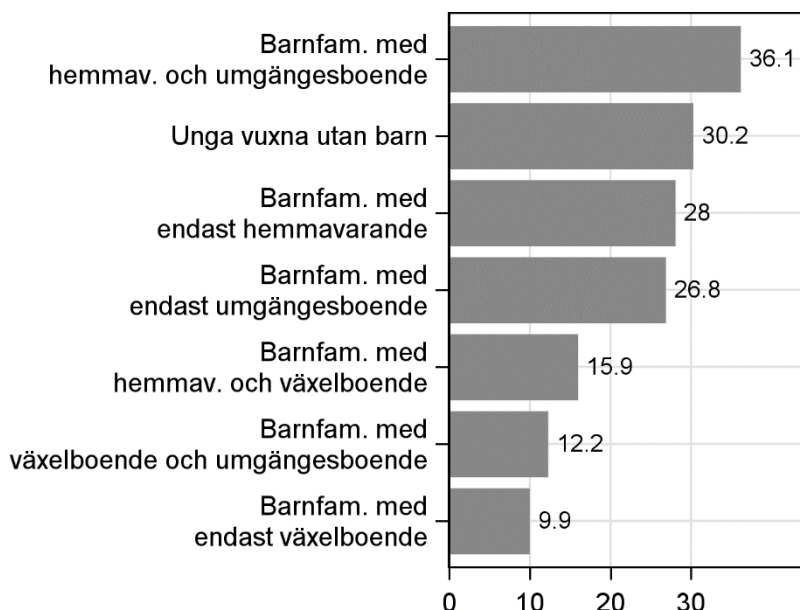
Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Samspelet med ekonomiskt bistånd

Många hushåll som har bostadsbidrag har också ekonomiskt bistånd (figur 11.9). Bland alla hushåll med bostadsbidrag 2019 hade cirka 26 procent också ekonomiskt bistånd. Allra vanligast var det i hushåll med både hemmavarande och umgängesbarn (35,6 procent) och bland unga utan barn (29,5 procent). Lägst andel har barnfamiljer med enbart växelvist boende barn (9,8 procent). Den relativt höga andelen bland unga vuxna är kanske inte förvånande. Det är däremot mer svårförklarligt varför just barnfamiljer med både hemmavarande och umgängesboende barn har den största andelen med ekonomiskt bistånd. Detta är dock en mycket liten grupp, uppräknat till populationsnivå cirka 2 300 hushåll.

Figur 11.9 Andel med ekonomiskt bistånd bland hushåll med bostadsbidrag

Beräkning avser år 2019



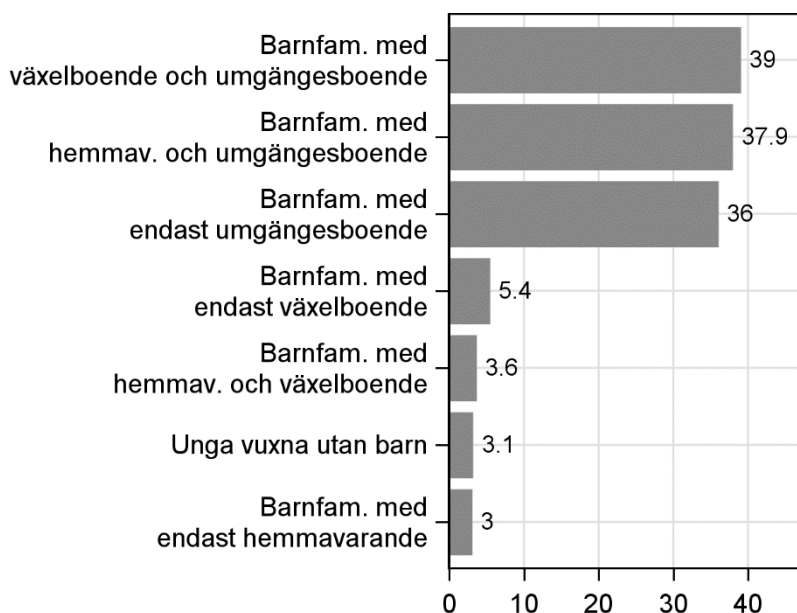
Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Mörkertalet i olika grupper

Det relativa mörkertalet för bostadsbidrag, det vill säga andel av de som inte har bidraget men som ser ut att kunna vara berättigade till det, varierar väldigt mellan olika hushållskategorier. Bland de stora grupperna, barnfamiljer med hemmavarande och eller växelvist boende barn samt bland unga utan barn, varierar det relativa mörkertalet mellan 3 och 5,4 procent (figur 11.10). En grupp som sticker ut är hushåll med umgängesbarn. I denna (lilla) grupp varierar det relativa mörkertalet mellan 36 och 39 procent. En trolig förklaring är att många av dessa föräldrar kanske inte vet att de kan vara berättigade till bidraget.

Figur 11.10 Bostadsbidragets relativa mörkertal bland olika hushållstyper

Relativt mörkertal = Mörkertalet ställt i relation till alla i hushållsgruppen som inte hade bidraget. Mörkertalet = Alla som inte hade bidrag men som utifrån familje-, bostads- och inkomstutgifter ser ut att kunna vara berättigade till bidrag. Beräkningen avser år 2019



Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

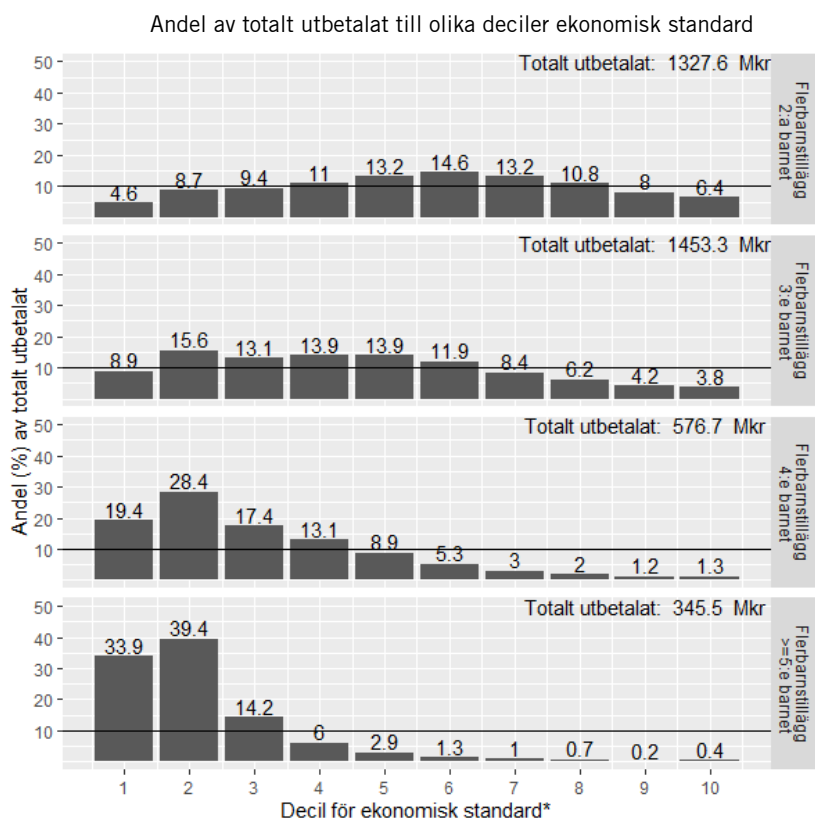
11.1.2 Flerbarnstillägg

Trots att flerbarnstillägget inte är behovsprövat har de delar som ges för fjärde eller ännu fler barn en tydlig fördelningsprofil mot hushåll med relativt låga inkomster (figur 11.11). Av de 924 miljoner kronor som betalades ut för ett fjärde och därefter följande barn, gick knappt 91 procent till hushåll vars ekonomiska standard låg i den undre halvan av fördelningen (decil 1–5). Den del av tillägget som ges för det andra barnet däremot, har en mycket mer centrerad fördelning. Av de totalt 1,33 miljarder kronor som betalades ut i flerbarnstillägg för det andra barnet, gick 53 procent till hushåll med ekonomisk standard (före bidrag) i den övre halvan av fördelningen.

Detta är kopplat till att barnfamiljer med många barn har en stor försörjningsbörda, vilket kan innebära att de har en relativt låg ekonomisk standard (=inkomst i relation till försörjningsbördan) även om deras inkomst i sig inte kanske skulle klassas som låg. Men fördelningsprofilen har också en rent demografisk förklaring. Det är relativt sett vanligare med ganska låga inkomster bland familjer med riktigt många barn.

Att en viss del av flerbarnstillägget har en tydlig fördelningsprofil mot hushåll med låg ekonomisk standard innebär att det finns en viss samvariation mellan denna del och bostadsbidraget.

Figur 11.11 Flerbarnstilläggets fördelningsprofil



* Ekonomisk standard är beräknad på hushållets bruttointkomst efter skatt, men innan positiva skattefria transfereringar (t.ex. barnbidrag, bostadsbidrag etc.)

Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

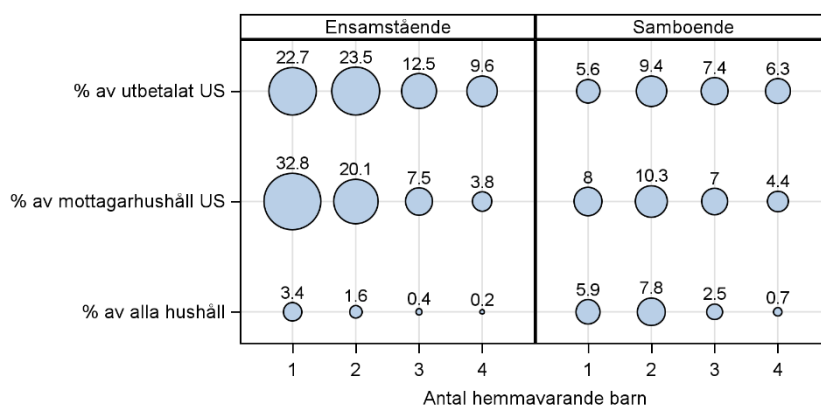
Samvariationen skapas av den gemensamma faktorn antalet barn i hushållet, men begränsas av att det särskilda bidraget för hemmavarande och växelvist boende barn ges för högst tre barn medan flerbarnstillägget ges för fler. Samvariationen ökar med lägre inkomster. Om ett hushåll har höga inkomster får det inget bostadsbidrag, oavsett hur många barn.

11.1.3 Underhållsstödets fördelningsprofil

Av cirka 137 000 mottagarhushåll för underhållsstöd 2019 utgjorde hushåll med ensamstående vuxen merparten, 64,2 procent (figur 11.12). Deras andel av utbetalat underhållsstöd var 68,3 procent.

Figur 11.12 Mottagarhushåll av underhållsstöd

Ensamstående och samboende mottagarhushåll av underhållsstöd och deras andel av i) populationen hushåll, ii) mottagarhushåll, och iii) totalt utbetalat underhållsstöd. Beräkning avser år 2019

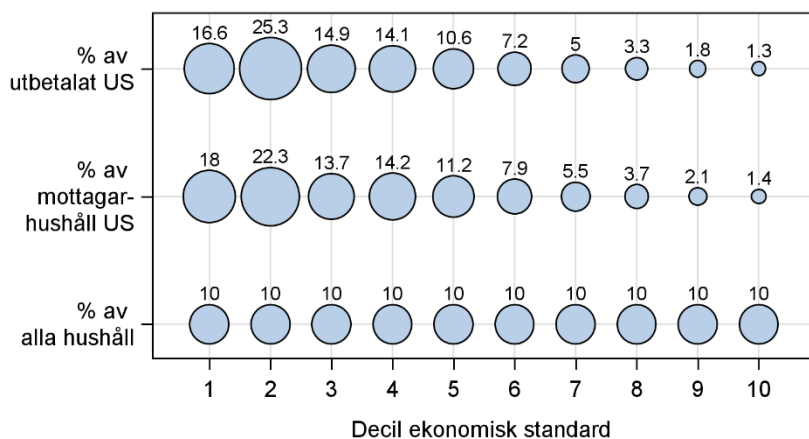


Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

Även underhållsstöd har en relativt tydlig fördelningsprofil. En klart större andel av utbetalningarna går till hushåll med låg ekonomisk standard (figur 11.13). 81,5 procent av utbetalat underhållsstöd 2019 gick till hushåll med ekonomisk standard i den lägre halvan av inkomstfördelningen (decil 1–5). Men eftersom underhållsstöd inte är behovsprövat gentemot boföräldern betalas det ut även till dem med hög ekonomisk standard. Drygt 3 procent betalades ut till decil 9 och 10 under år 2019.

Figur 11.13 Underhållsstödets fördelningsprofil

Andel av mottagarhushåll och utbetalat underhållsstöd som går till olika deciler för ekonomisk standard. Beräknat på fördelningspopulationen år 2019



Källa: FASIT 2019 v4. Utredningens beräkningar.

11.2 Problembeskrivning

Den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer och minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap. Bostadsbidraget har också ett bostadspolitiskt mål om att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Den fördelningsmässiga träffsäkerheten för det samlade stödet inom politikområdet har under de senaste 20 åren försämrats.²

Stöden inom den ekonomiska familjepolitiken består av försäkringar, generella bidrag och behovsprövade bidrag. Föräldraförsäkringen, där föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och graviditetspenning ingår, bygger i huvudsak på inkomstbortfallsprincipen vilket innebär att ersättningen är relaterad till den enskildas inkomst. Föräldraförsäkringen innebär i huvudsak en ekonomisk omfördelning från perioder med inkomst av förvärvsarbete till perioder då den enskilda avstår från arbete för att vårda ett barn. De generella bidra-

² Se avsnitt 4.2 i volym 1.

gen, barnbidrag inklusive flerbarnstillägg och adoptionsbidrag, innebär att ett lika stort belopp betalas ut till alla som uppfyller villkoren för bidrag och innebär en ekonomisk omfördelning till hushåll med barn. De behovsprövade bidragen, i vilka bland annat bostadsbidraget och underhållsstödet ingår, bestäms utifrån en bedömning av den enskildas individuella behov och innebär därför i stor utsträckning en fördelningspolitisk utjämning av den ekonomiska standarden mellan olika hushåll. Följande problembeskrivning tar sin utgångspunkt i hur väl förmånerna bidrar till sådan fördelningspolitisk utjämning.

11.2.1 Andelen hushåll med låg ekonomisk standard ökar

Sett över de senaste två decennierna har andelen hushåll med låg relativ ekonomisk standard ökat kraftigt, särskilt bland ensamstående med barn men också i andra hushållstyper.³ Låg relativ ekonomisk standard har personerna i ett hushåll om den sammanlagda disponibla inkomsten per konsumtionsenhet understiger 60 procent av medianinkomsten för riket. Under de senaste åren har andelen varit relativt stabil med bara en svag ökning sammantaget för hushåll med barn. I flera typer av hushåll med barn har andelen minskat, men i stället ökat relativt mycket i andra typer särskilt bland sammanboende med två barn eller fler. Eftersom andelen hushåll med låg ekonomisk standard bland hushåll utan barn varit oförändrad har skillnaden mellan hushåll med och utan barn ökat.

Om den ekonomiska utsattheten i stället mäts med måttet låg inkomststandard är utvecklingen generellt något mer positiv. Låg inkomststandard innebär att hushållet inte har tillräcklig disponibel inkomst för att klara en viss definierad baskonsumtion, som i princip motsvarar gränsen för rätt till ekonomiskt bistånd. Fram till pandemin minskade andelen hushåll med låg inkomststandard generellt och i nästan alla hushållstyper. Andelen med låg inkomststandard är också lägre än andelen med låg ekonomisk standard, men även här utmärker sig ensamstående med barn och sammanboende med tre barn eller fler med betydligt högre andelar. Under 2020 ökade andelen hushåll med låg inkomststandard för alla hushållstyper i samband med corona-

³ Beskrivningen bygger på Försäkringskassan *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2021*. De flesta uppgifter bygger på data fram till 2020.

pandemin⁴. Särskilt dramatisk var ökningen för de redan tidigare mest utsatta hushållstyperna.

Utan förmånerna från den ekonomisk familjepolitiken skulle 27 procent av alla barnhushåll ha låg relativ ekonomisk standard. Med dessa förmåner är andelen 18 procent. De behovsprövade bidragen, däribland bostadsbidrag och underhållsstöd, har störst betydelse för att minska andelen med låg ekonomisk standard bland ensamstående med barn vilka genomgående har de största andelarna med låg ekonomisk standard. Bland sammanboende är andelen med låg ekonomisk standard betydligt lägre än bland ensamstående, med undantag för hushåll med tre barn eller fler. För sammanboende är det de generella bidragen, barnbidrag och flerbarnstillägg, som har störst betydelse för att minska andelen med låg ekonomisk standard.

Ensamstående, med och utan barn, har låg ekonomisk standard i betydligt större utsträckning än sammanboende. Bland sammanboende med tre barn eller fler är det 20 procent som åtminstone ett år under en femårsperiod har låg ekonomisk standard, medan det för ensamstående utan barn är så mycket som 35 procent som har det under samma period. Bland sammanboende med färre barn, och i ännu större utsträckning sammanboende utan barn, är andelarna lägre. Bland ensamstående med barn är andelarna högre, och ju fler barn desto mer. Även om de flesta hushåll som har låg ekonomisk standard inte har det år efter år kan det konstateras att en inte obetydlig andel har det inte bara enstaka år utan flera år under en femårsperiod. Skillnaderna mellan olika hushållstyper är inte särskilt stor, men det kan konstateras att det är vanligare att ha låg ekonomisk standard mer än ett år, i relation till hur många som bara har det ett år, för hushåll med flera barn, både bland ensamstående och sammanboende.

Trots att förmånerna i den ekonomiska familjepolitiken har stor betydelse för att minska den ekonomiska utsattheten har deras betydelse minskat markant under 2000-talet. År 2000 minskade andelen barnhushåll med låg relativ ekonomisk standard med nästan två tredjedelar tack vare förmånerna – från 24 procent om förmånerna inte hade funnits till 8 procent. År 2020 minskade andelen bara med en tredjedel av förmånerna – från 27 till 18 procent. I jämförelse med början av 2000-talet är det framför allt de behovsprövade bidragen som har mist sin förmåga att minska andelen ekonomiskt utsatta hushåll.

⁴ Inkomsterna under 2020 bygger dock på prognoser i FASIT snarare än faktiska inkomster från året.

Det finns förstås inte något självklart svar på frågan hur mycket den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till att minska ekonomisk utsatthet. I ett samhälle där hushållens egna inkomster för cirka 25 procent av alla barnhushåll är otillräckliga för att nå över gränsen för låg ekonomisk standard, en andel som dessutom ökat något på senare år, är det dock tveklöst så att en sådan markant minskning av den ekonomiska familjepolitikens förmåga att avhjälpa den ekonomiska utsattheten är besvärande. Att det är de behovsprövade bidragens minskade förmåga som är den största orsaken till detta är en viktig bakgrund till utredningens överväganden och förslag.

11.2.2 Inkomstprövade bidrag kan minska incitamenten för arbete

Utredningen har i uppdrag att ha särskilt fokus på hushållens margineffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras. Det gäller både överväganden kring hur månatliga inkomstuppgifter kan användas och förslag på regeländringar för att förbättra den fördelningsmässiga träffsäkerheten.

Det bör redan inledningsvis påpekas att margineffekten bara är ett av flera mått på hur förändrade bidrag, skatter eller avgifter påverkar de ekonomiska incitamenten till arbete. Margineffekten av bostadsbidrag visar hur stor andel av en marginell bruttolöneökning, 100 kronor låt säga, som en individ eller ett hushåll inte får behålla (i disponibel inkomst) i det fall löneökningen samtidigt minskar just bostadsbidraget.

Ett annat mått som ofta används är tröskeeffekten. Detta mått beskriver hur stor andel av ett bruttolönebortfall som kompenseras av lägre skatt och de ekonomiska trygghetssystemen om en individ går från arbete till sjukdom eller arbetslöshet. Den principiella skillnaden mellan måtten är alltså att margineffekten beskriver vad som händer med den disponibla inkomsten vid en marginell löneökning medan tröskeeffekten beskriver effekten av ett kliv till eller från arbete.

Skillnaderna mellan måtten belyses bäst med ett exempel. En person som i utgångsläget inte har någon förvärvsinkomst alls har vanligen⁵ 100 procents marginaleffekt om hen har ekonomiskt bistånd. Personen kan ha även andra bidrag, behovsprövade eller generella, men marginaleffekten blir ändå 100 procent oavsett om de andra bidragen också är inkomstprövade. En marginell löneökning – som marginaleffekten är definierad utifrån – räknas av helt från biståndet. Men samma person kan ha en helt annan tröskeleffekt. I ett scenario där hen kan ta ett arbete som ger ökad löneinkomst på 15 000 kronor per månad kan tröskeleffekten i utgångsläget vara till exempel 80 procent. Den disponibla inkomsten utan lön men med bidrag på exempelvis 5 000 kronor per månad är i detta fall kanske 13 500 kronor per månad om försörjningsstöd räknas in. Med en löneökning på 15 000 kronor i månaden stiger den disponibla inkomsten till 16 700 kronor om rätten till övriga bidrag reduceras till 4 500 kronor samtidigt som försörjningsstödet faller bort.

Det finns tydlig evidens för att de marginal- och tröskeleffekter som uppstår som en följd av bland annat inkomstprövade bidrag har en negativ effekt på sysselsättningen. Ju högre marginal- och tröskel-effekt desto lägre incitament för arbete (och därmed ökad arbetsinkomst) och ju lägre incitament för arbete desto lägre faktisk sysselsättning. Därtill leder lägre sysselsättning och arbetsinkomst till högre bidrag när dessa inkomstprövas. Samtidigt är det viktigt att säga att den minskade sysselsättningen inte är lika stor som motsvarande minskning av incitament för arbete. För att mäta hur stor överföringen av ökade eller minskade incitament för arbete blir till en faktiskt ökad eller minskad sysselsättning, oftast mätt som förändring i inkomst, skattas ofta den så kallade elasticiteten i empiriska studier. Elasticiteten mäter den procentuella ökningen av sysselsättningen som följer av en procents ökning av den ekonomiska behållningen av ökad inkomst. Sådana uppskattade elasticiteter varierar stort mellan olika studier.⁶

⁵ I 4 kap. 1 b § socialtjänstlagen finns en särskild beräkningsregel som under vissa förutsättningar ger den som har ekonomiskt bistånd möjlighet att under en begränsad tid få behålla en mindre del av en inkomst av anställning. I en uppföljning av Socialstyrelsen 2016 (*Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd – En uppföljning*) konstateras att det är en mycket låg andel av alla hushåll som fått del av jobbstimulansen, t.ex. bara 4 procent av alla barnhushåll med ekonomiskt bistånd.

⁶ Se t.ex. Michiel Evers et. al. *The wage elasticity of labour supply: A synthesis of empirical estimates*, De Economist (2008) 156:25–43 och mer specifikt för området familjepolitik Mårten Palme *Familjepolitik och arbetsutbud – en översikt av svenska och ett urval av brittiska och amerikanska studier*, Bilaga 5 till SOU 2001:24.

En i sammanhanget relevant studie⁷ studerade sysselsättningen bland gifta kvinnor efter införandet av individuella inkomstgränser för gifta i bostadsbidraget 1997. Elasticiteten uppskattades till 13 procent, det vill säga en ökning av den teoretiska behållningen av 1 procents ökad inkomst ledde till en faktisk ökning av inkomsten med 0,13 procent.

Eftersom bostadsbidraget för hushåll med barn minskas med 20 procent av inkomstdelar ovanför inkomstgränsen är bostadsbidragets marginaleffekt 20 procent för de hushåll vars inkomst ligger ovanför denna brytpunkt. Marginaleffekten från bostadsbidrag är emellertid 0 för inkomster under denna gräns.

Många barnhushåll med låga inkomster har både bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd. Eftersom marginaleffekten av ekonomiskt bistånd i princip är 100 procent är marginaleffekten också 100 procent på marginella löneökningar – så länge de får åtminstone något ekonomiskt bistånd. Men tröskeleffekten är olika beroende på hur stor andel av disponibla inkomsten som kommer från respektive bidrag. Detta är viktigt att komma ihåg när ett förslag på ändrat bidragssystem ska konsekvensbedömas. Det kan mycket väl vara så att påverkan på marginaleffekter blir liten, men påverkan på tröskel-effekter blir stora. Ett drastiskt exempel är om den disponibla inkomsten bland alla bidragstagare i utgångsläget består av 90 procent ekonomiskt bistånd och 10 procent bostadsbidrag är marginaleffekten i denna population i princip 100 procent enligt ovanstående resonemang. Om ett reformerat bidragssystem införs som innebär att alla i stället har 10 procent ekonomiskt bistånd och 90 procent bostadsbidrag påverkar detta inte marginaleffekten. Men tröskeleffekten kommer att påverkas kraftigt.

Även underhållsstödet ger upphov till marginal- och tröskel-effekter. Den som är betalningsskyldig för underhållsstöd ska betala en viss andel av den inkomst som överstiger 120 000 kronor per år till Försäkringskassan. Denna andel varierar både beroende på hur många barn den betalningsskyldiga har att betala underhållsstöd för och också hur många barn som hen sammanlagt är underhållsskyldig för. Som mest kan den enskilda få betala över 30 procent av den överskjutande inkomsten, det vill säga marginaleffekten kan vara över 30 procent. I och med att det bara är inkomster över 120 000 kronor som beaktas, uppstår inga marginaleffekter om inkomsten är lägre.

⁷ IFAU, *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändring i skatte- och bidragssystemet?*, Rapport 2016:2.

I och med att det högsta belopp som en bidragsskyldig kan behöva betala är det utbetalade underhållsstödet, ökar inte betalningsbeloppet när den bidragsskyldigas inkomst överstiger en viss gräns. För den som har så hög inkomst att hela underhållsstödet betalas, uppstår inga marginaleffekter av underhållsstödet.

Den som är bidragsskyldig för underhållsstöd kan samtidigt ha bostadsbidrag. En bidragsskyldig kan vid en inkomstökning därmed både få betala mer för utbetalt underhållsstöd till Försäkringskassan och samtidigt få minskat bostadsbidrag. Marginaleffekten av de båda systemen adderas i denna situation och därtill läggs marginaleffekten av ökad inkomstskatt.

I sammanhanget bör nämnas att vid beräkning av underhållsskyldigheten i ett avtal om underhållsbidrag kan marginaleffekten teoretiskt vara mycket hög. Om bara den bidragsskyldiga föräldern har ett överskott efter avdrag för förbehållsbelopp uppstår i princip en marginaleffekt på 100 procent, det vill säga varje inkomstökning leder till en lika stor ökning av det belopp som ska betalas i underhåll så länge inte hela barnets kostnader redan är täckta. Det illustrerar att det kan vara något problematiskt att betrakta marginaleffekter när det gäller underhåll för barn. För det första finns det alltså marginaleffekter för frånlevande föräldrar, och även boföräldrar, även när dessa inte kan mätas eftersom de bara påverkar det privaträttsliga avtal som föräldrarna har. För det andra kan det upplevas som något problematiskt att tala om marginaleffekter när det gäller försörjning av barn. Att en förälder lägger hela eller en stor del av en ökad inkomst på utgifter för sina barn är kanske inte att betrakta som en marginaleffekt av traditionellt slag. Det utesluter inte att den som är bidragsskyldig för sina barn upplever det så.

Att införa ett system byggt på månatligt inrapporterade inkomstuppgifter borde i princip inte innebära att marginal- eller tröskel-effekter förändras, givet att reglerna i övrigt är oförändrade. Däremot är det inte otänkbart att den snabbare återkopplingen mellan ökat förvärvsarbete och nedsatt bidrag synliggör bidragens effekt på det ekonomiska utbytet av förvärvsarbete. Påverkan på incitamenten för arbete av att införa system baserade på månatliga inkomstuppgifter har beskrivits i kapitel 9 i volym 1.

11.2.3 Att hålla ned marginaleffekterna kan hämma behovsprövningen

Som framgår ovan finns det skäl att hålla nere marginal- och tröskel-effekterna av bidragssystemen. Att en inkomstökning inte leder till samma minskning av bidragen får dock stora konsekvenser för hur bidraget fördelas mellan dem som får del av bidraget. En avvägning behöver alltså göras mellan å ena sidan en effektiv fördelning av bidraget efter behov och å andra sidan önskan att inte påverka de ekonomiska incitamenten för arbete. Förenklat kan en maximalt effektiv fördelning av bidraget sägas uppnås om alla som med egna inkomster inte klarar de levnadskostnader som krävs för att uppnå en viss nivå, får ett bidrag som täcker mellanskillnaden mellan den egna inkomsten och nivån på utgifterna för levnadskostnader som samhället anser rimligt. Om nivån på levnadskostnader som samhället anser rimligt sätts till 100 skulle alltså exempelvis den som har en egen inkomst på 20 få 80 i bidrag och den som har en inkomst på 95 få bidrag på 5. Ett sådant bidrag har en faktisk⁸ marginaleffekt på 100 procent.

Ett bidrag som inte alls påverkar de ekonomiska incitamenten för arbete är i en djupare mening svårt att konstruera. Bidraget bör som beskrivits inte ha några marginal- eller tröskeffekter, det vill säga inte vara inkomstprövat (åtminstone inte i förhållande till inkomst av arbete eller andra inkomster som beror på arbetsinkomster). Ett sådant bidrag är det som brukar benämnas ett generellt bidrag, till exempel barnbidrag. Men även ett bidrag utan marginaleffekter kan påverka incitamenten för arbete. Ett tillräckligt högt bidrag som gör att det är möjligt att leva på bidraget utan eller med endast låg lön påverkar beslutet att arbeta eller inte. I forskningen diskuteras detta i termer av reservationslön. Reservationslönen är en teoretiskt bestämd lägsta lön som en enskild individ kan tänka sig för att över huvud taget ta ett jobb. Reservationslönen påverkas av inkomsten utan arbetsinkomst. Reservationslönen blir därför högre om tröskeffekten är hög, det vill säga om det ekonomiska utbytet i termer av ökad disponibel inkomst av att börja arbeta är litet. Men reservationslönen påverkas i hög grad också av förmåner som inte är inkomstprövade. Den enskilda som även utan arbetsinkomst har en tillräcklig inkomst

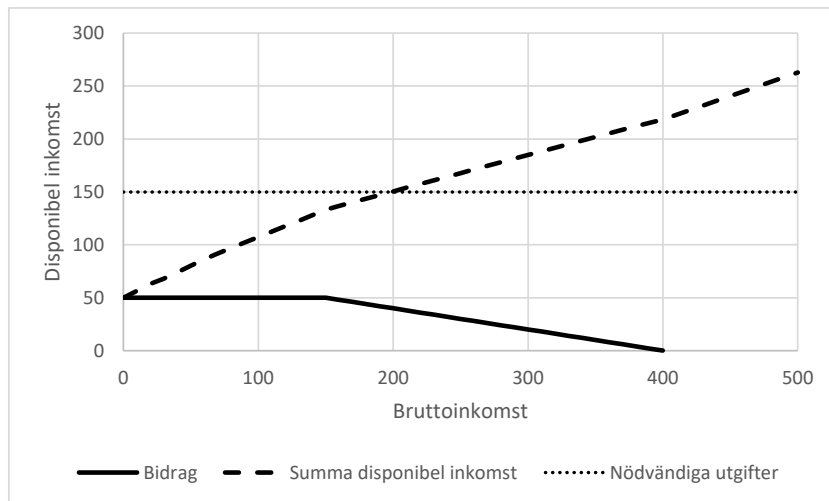
⁸ Eftersom bidrag, t.ex. bostadsbidraget, ofta beräknas på inkomst före skatt är den faktiska marginaleffekten högre än den som anges för inkomsten före skatt. Den faktiska marginaleffekten blir också högre om samma målgrupp också har ett annat inkomstprövat bidrag och respektive inkomstprövning inte beaktar det andra bidraget vid inkomstprövningen.

för att klara det hen anser vara nödvändiga utgifter kan ha en hög reservationslön beroende på att hen värderar livet utan arbete, till exempel den ökade mängd fritid som det ger, även om bidragen inte reduceras av en arbetsinkomst. Höga bidrag kan alltså påverka incitamenten för arbete även om de inte är inkomstprövade. Vi bortser dock i det följande från den typen av påverkan på incitamenten. Kvarstår gör då att bidraget inte bör vara inkomstprövat för att det inte ska påverka incitamenten för arbete.

Generella bidrag, som till exempel barnbidraget, är inte inkomstprövade. Det kan också finnas bidrag som är behovsprövade men inte inkomstprövade som inte heller ger upphov till marginaleffekter, till exempel underhållsstödet för en boförälder. Bidrag som inte är inkomstprövade utges alltså till alla i målgruppen med samma belopp. Att lyfta den ekonomiska standarden för dem som har låg sådan sker det i ett sådant bidrag till priset av att alla får lika stort belopp, även de som inte har låg standard. Fördelningen av bidraget blir därför i egentlig mening helt oberoende av vilket behov mottagaren har av ökad ekonomisk standard för att till exempel klara vissa grundläggande utgifter.

Det dilemma som uppstår i den beskrivna avvägningen är alltså att om bidraget ska lyfta den som har behov av ett tillskott till inkomsten för att klara en viss nivå på grundläggande utgifter, så behöver det inkomstprövas. En inkomstprövning innebär dock en negativ påverkan på incitamenten för arbete och bör därför inte användas eller i varje fall innebära låga marginaleffekter. Detta kan illustreras med följande figur.

Figur 11.14 Illustration av bidrag med låg marginaleffekt och dess effekt på disponibel inkomst



Figuren visar inte något specifikt bidrag, men påminner i hög grad om hur bostadsbidraget fungerar. Bidraget räcker inte för dem med låga inkomster att klara de nödvändiga utgifterna. Vid låga inkomstnivåer krävs därför tillskott också från andra bidrag, främst ekonomiskt bistånd. Bidraget i figuren inkomstprövas inte för inkomster som understiger en viss nivå (i figuren 150). När den inkomstnivån är passerad reduceras bidraget med en andel av överskjutande inkomst, i figuren och bostadsbidraget 20 procent. Det innebär att ett högsta bidrag på 50, vilket i figuren motsvarar en tredjedel av nivån för de nödvändiga utgifterna som bidraget är avsett att rikta in sig på (150 i figuren), är helt avräknat vid en inkomst på 400. Figuren visar hur den disponibla inkomsten utvecklas för dem med olika bruttoinkomster bland mottagare av bidrag. Så länge den linjen är under 150 räcker inte den disponibla inkomsten till de nödvändiga utgifterna. När den disponibla inkomsten (vid en bruttoinkomst på cirka 200 i figuren) överstiger nivån för nödvändiga utgifter är den sammanlagda inkomsten tillräcklig för att klara de nödvändiga utgifterna. Som framgår ökar inte de disponibla inkomsterna lika snabbt som inkomsten. Kurvan "kröker neråt", vilket är en konsekvens av den progressiva skatteskalen med ökade marginalskatter vid högre inkomster.

Av illustrationen i figuren kan konstateras att ett bidrag med begränsade marginaleffekter kommer att vara för lågt för att de med lägst inkomst ska ha tillräcklig disponibel inkomst för att klara de nödvändiga utgifterna samtidigt som det fortfarande betalas ut till dem som har tillräcklig inkomst för att klara av de nödvändiga utgifterna utan bidrag. Bidraget kan höjas för dem med låga inkomster så att den disponibla inkomsten ligger närmare behoven, men det får med en fast marginaleffekt konsekvensen att ännu fler får bidrag och ännu högre upp på inkomstskalan, även när det saknas behov av bidrag för att klara utgifterna. Bidraget kan i stället sänkas så att ingen eller färre personer får bidrag när behov av bidrag saknas, men med följderna att betydligt fler får ännu lägre disponibel inkomst i förhållande till det som behövs för att klara nödvändiga utgifter.

11.2.4 Samspelet mellan olika bidrag kan ha stor betydelse

Den ekonomiska familjepolitiken består som nämnts av många olika förmåner. Tillsammans ska de bidra till att uppfylla politikens mål. Tillsammans kan de också få konsekvenser som inte är lätta att upptäcka när de studeras var för sig. När bidrag, en del generella en del behovsprövade, läggs samman kan bidraget till ett och samma hushåll ha stor betydelse för hushållets ekonomiska situation, men också för incitamenten för arbete och val av familjesituation. Det tydligaste exemplet på sådant samspel är mellan bostadsbidraget och barnbidraget inklusive flerbarnstillägget. Båda bidragen syftar till att lyfta den ekonomiska standarden för hushåll med barn. Barndelen i bostadsbidraget är inkomstprövat och betydligt högre för det första barnet än tillkommande barn och beaktar inte alls fler än tre barn. Barnbidraget är generellt och betalas för varje barn med lika stort belopp. Flerbarnstillägget är också generellt men ökar för varje tillkommande barn till och med det femte. För särlevande boföräldrar med hemmavarande barn tillkommer dessutom underhållsstödet. Underhållsstödet är visserligen behovsprövat genom att det bara betalas ut om underhållet inte tillgodoses med minst samma belopp på annat sätt, men betalas i likhet med barnbidraget ut med samma belopp för varje barn, men beroende på ålder. Den som uppfyller kriterierna för rätt till alla bidrag får alltså många olika bidrag som

innebär ett sammanlagt bidragsbelopp som inte så tydligt syns när till exempel politiska beslut fattas rörande ett av bidragen.

Tydligast kan detta samspel observeras för ensamstående med barn, då samspelet involverar flest bidrag. En ensamstående med ett hemmavarande barn, med en bidragsgrundande inkomst under 150 000 kronor per år och inget underhållsbidrag från den frånlevande föräldern får:

- 1 500 kronor per månad i bostadsbidrag (och upp till 1 950 kronor per månad från bostadsdelen som vi i detta sammanhang bortser från⁹),
- 1 823 kronor i underhållsstöd (om barnet är mellan 11 och 14 år),
- 1 250 kronor i barnbidrag, men inget flerbarnstillägg.

Sammanlagt 4 573 kronor per månad som syftar till att bekosta barnets utgifter. Har samma ensamstående i stället två barn (i samma ålder) får hen för det andra barnet 3 723 kronor per månad, inklusive ett mindre flerbarnstillägg. För ett tredje barn är samma summa 4 303 kronor, för ett fjärde barn 4 083 kronor och för ett femte (och också för varje därefter tillkommande barn) 4 323 kronor. De sammanlagda bidragen ligger alla under den nivå som definieras som en normal kostnad för ett barn i aktuell ålder genom den beslutade nivån på underhållsstödet, det vill säga två gånger underhållsstödet plus ett barnbidrag, vilket blir 4 896 kronor per månad. Samspelet mellan bidragens olika regelverk gör dock att skillnaden mellan bidragsnivåerna för olika barn i ordningen är något svår att motivera. I till exempel beräkningar av ekonomisk standard brukar det ofta antas att ett andra barn kostar mindre än ett första. Skillnaden i bidrag mellan dessa två barn ligger i den storleksordning som dessa antaganden brukar utgå från. Att bidraget för det tredje barnet är nästan 600 kronor högre, för det fjärde mer än 200 kronor lägre än det tredje och sedan för det femte (och därpå följande) åter högre är däremot svårt att motivera.

⁹ Det kan argumenteras för att även bostadsdelen bör beaktas dels eftersom det kan diskuteras om dagens bostadsbidrag i egentlig mening skiljer på bidrag för barnkostnader och bidrag för bostadskostnader på det tydliga sätt som konstruktionen antyder, dels för att också andra förmåner kan ha bestämts till en viss nivå efter att bostadskostnader har beaktats. Att vi här bortser från den delen av bostadsbidraget beror på att den delen av bostadsbidraget bara kan beaktas om det görs ett antagande om vilken faktisk bostadskostnad hushållet har.

Ännu viktigare än att variationen mellan barnen kan vara svår att motivera är att nivån på bidraget är sådan att den nästan motsvarar hela den kostnad som anses normal för ett enskilt barn. För det femte barnet utgör det sammanlagda bidraget 88 procent av den normala kostnad som kan definieras utifrån nivån på underhållsstödet. Om det antas att det, utöver de stordriftsfördelar som beräkningen av ekonomisk standard antar finns för hushåll med två barn jämfört med ett, finns en avtagande marginalkostnad för hushåll med flera barn kan bidragsnivåerna betraktas som relativt höga. Eftersom det är fråga om generella bidrag för det fjärde barnet och därpå följande barn, utom underhållsstödet som är behovsprövat men inte inkomstprövat, förstärks detta intryck.

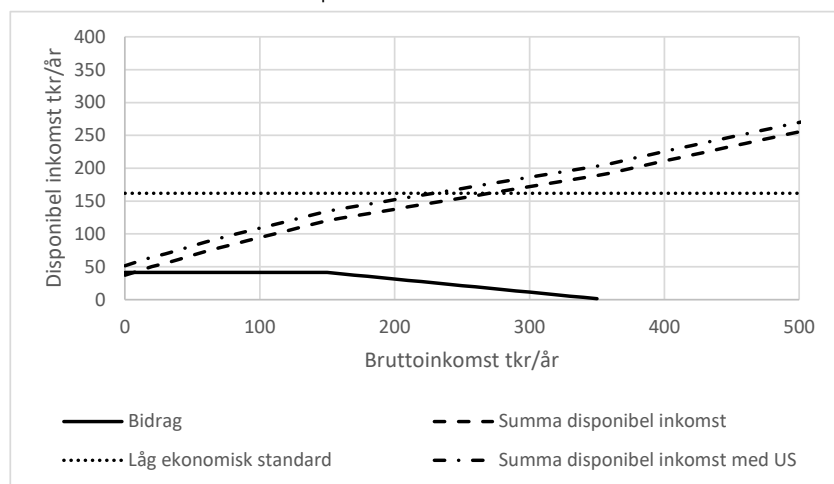
Hur kan då dessa relativt höga bidrag få betydelse för incitament? Ett hushåll med små, men inte nödvändigtvis obefintliga, ekonomiska marginaler kan ha lägre levnadskostnader än andra hushåll, det vill säga utgifterna är något lägre än det som beräknas som normala kostnader. Som jämförelse kan tjäna att den kostnad som Statistiska centralbyrån (SCB) i sina beräkningar betraktar som utgifter för baskonsumtion för ett barn i genomsnitt uppgår till ungefär 3 300 kronor per månad. Ett hushåll med så låga utgifter kan inte antas ha en särskilt god levnadsstandard om inte utgifterna främst hålls nere med hjälp av omfattande självhushåll eller dylikt. Trots detta utgör denna nivå något som antas räcka för i alla fall en baskonsumtion för ett barn. Om bidraget för ett barn kan överstiga den faktiska kostnaden, vilket jämförelsen med baskonsumtion tydligt antyder, uppstår en situation som skulle kunna liknas vid en överkompensation i förhållande till det bidraget är avsett för. I de flesta fall är det rimligt att anta att denna överkompensation bidrar till ökad levnadsstandard för barnet. I en situation då föräldrarnas förvärvsinkomst är låg kan dock de relativt höga bidragen i stället leda till att bidragen påverkar beslut om att utöka arbetsutbudet eller till och med förändra hushållssituationen, till exempel barnens boende, så att bidragen kan öka (jämför diskussionen om reservationslöner i avsnitt 11.2.3 ovan). Eftersom det exempel som redovisas avser en ensamstående, och delar av bidragen är beroende av att föräldern är ensamstående, kan det också finnas en risk att ett val att vara ensamstående är mer i förhållande till vad föräldern uppger för Försäkringskassan än ett faktiskt förhållande.

11.2.5 Stor skillnad i hur mycket den ekonomiska standarden förbättras av bostadsbidraget för olika hushåll

Målet för den ekonomiska familjepolitiken är bland annat att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. I denna del av politikområdets målsättning ligger att stödet bör vara något så när likvärdigt för olika typer av hushåll med barn. Det kan handla om hushåll med olika antal barn, hushåll med ensamstående och sammanboende eller hushåll med barn som bor olika mycket tid i hushållet. Tidigare har visats hur bidraget är konstruerat och hur mycket bidrag som ges till olika typer av hushåll. För att visa i vilken utsträckning bidraget hjälper hushåll till en god levnadsstandard behöver stödet relateras till vilka utgifter olika hushållstyper kan tänkas ha för att uppnå en viss standard. Detta kan göras på många olika sätt. I det följande avsnittet beskrivs vilken ekonomisk standard som olika hushåll har vid vissa inkomster efter att bidragen i den ekonomiska familjepolitiken har beaktats. Den ekonomiska standarden beräknas som hur stor den disponibla inkomsten är per konsumtionsenhet, det vill säga när hänsyn tagits till hur många personer som bor i hushållet och hur det är sammansatt. Att den disponibla inkomsten relateras till konsumtionsenheter snarare än bara antalet personer görs för att ett hushålls utgifter inte är lika stora per person när det är olika antal personer i hushållet och att utgifterna är olika för vuxna och barn. De konsumtionsenhetsvikter som används är de som SCB använder vid beräkning av ekonomisk standard för olika hushållstyper. En ensamstående utan barn utgör en konsumtionsenhet. Finns det ytterligare en vuxen i hushållet ökar antalet konsumtionsenheter till 1,51. Ett barn i hushållet innebär att 0,52 konsumtionsenheter läggs till det antal som den eller de vuxna innebär. Finns det mer än ett barn i hushållet läggs ytterligare 0,42 konsumtionsenheter till för varje barn. Att med hjälp av dessa vikter beräkna den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet innebär att inkomsten i termer av hur mycket utgifter den räcker till görs jämförbar mellan olika hushållstyper och uttrycks i motsvarigheten till inkomsten för en ensamstående utan barn. Utöver att relatera inkomsten till konsumtionsenheter är det viktigt att den inkomst som beräknas är den disponibla inkomsten, det vill säga inkomsten efter skatt och alla transfereringar, det vill säga inte bara de stöd som här analyseras.

Figur 11.15 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttoinkomst för en ensamstående med ett hemmavarande barn

Tusental kronor per år

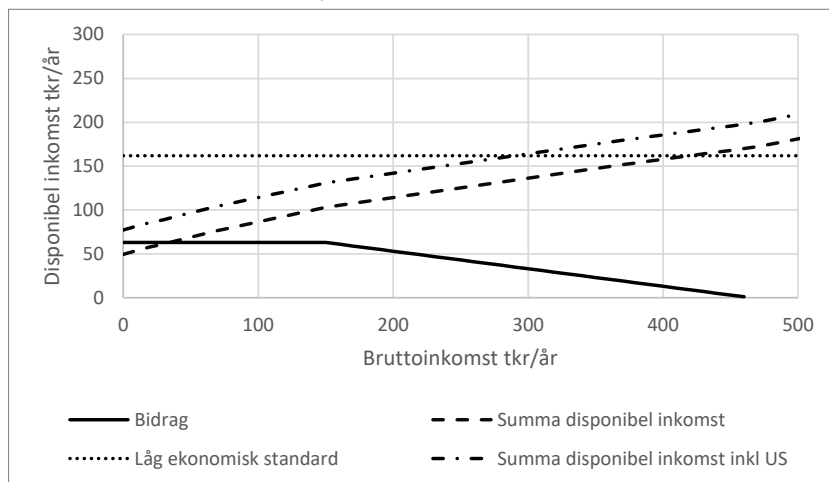


Anm: Bidrag och inkomstgränser enligt regelverk för 2021. Låg ekonomisk standard 13 500 kronor per månad beräknat efter värdet för 2019 uppräknat med 2 procent per år.

Figuren visar att för en ensamstående med ett barn är den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet även när alla bidrag från den ekonomiska familjepolitiken har inkluderats¹⁰ under 135 000 kronor per år (cirka 120 000 kronor exklusive underhållsstöd) när bostadsbidraget börjar reduceras. Detta kan jämföras med de cirka 162 000 kronor per år som krävs för att ligga på gränsen till låg ekonomisk standard definierat som en disponibel inkomst motsvarande 60 procent av medianen för hela befolkningen. För att nå upp till den nivån behöver den ensamstående med ett barn cirka 230 000 kronor i bruttoinkomst per år (cirka 270 000 kronor exklusive underhållsstöd). Vid denna inkomst har den ensamstående fortfarande rätt till bostadsbidrag även om det då är reducerat till cirka 60 procent av maxbidraget. Vid en bruttoinkomst på 357 000 kronor per år är bidraget helt reducerat och då har den ensamstående med ett barn en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som uppgår till cirka 205 000 kronor per år, vilket är cirka 27 procent över nivån för låg ekonomisk standard.

¹⁰ I beräkningarna ingår barnbidrag inkl. flerbarnstillägg, underhållsstöd och bostadsbidrag. Samtliga hushåll antas få fullt underhållsstöd för ett barn mellan 11 och 15 år och ha en bidragsgrundande bostadskostnad som ligger över bostadskostnadstaket.

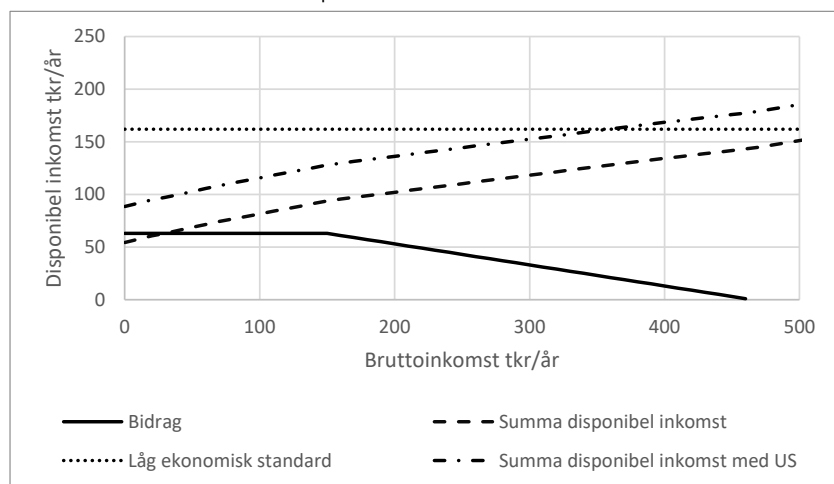
Figur 11.16 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttointkomst för en ensamstående med tre hemmavarande barn
Tusental kronor per år



För en ensamstående med tre hemmavarande barn är den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet något lägre än för den med ett barn när bostadsbidraget börjar reduceras. Här uppgår den till cirka 131 000 kronor (103 000 kronor exklusive underhållsstöd). För att nå upp till nivån för låg ekonomisk standard krävs cirka 290 000 kronor i bruttointkomst per år (cirka 420 000 kronor exklusive underhållsstöd). Den ensamstående med tre barn behöver alltså en inkomst som är cirka 5 000 kronor högre per månad än den som har ett barn för att ligga på gränsen till låg ekonomisk standard. Även den som har tre hemmavarande barn har dock vid denna inkomstnivå fortfarande rätt till bostadsbidrag, som då har reducerats till cirka 56 procent av maxbidraget. Eftersom maxbidraget är högre med tre barn höjs också inkomstgränsen för när hela bidraget är avräknat till 465 000 kronor per år. Vid en sådan inkomst är den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet knappt 200 000 kronor per år, eller cirka 23 procent över nivån för låg ekonomisk standard.

Figur 11.17 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttointkomst för en ensamstående med fem hemmavarande barn

Tusental kronor per år



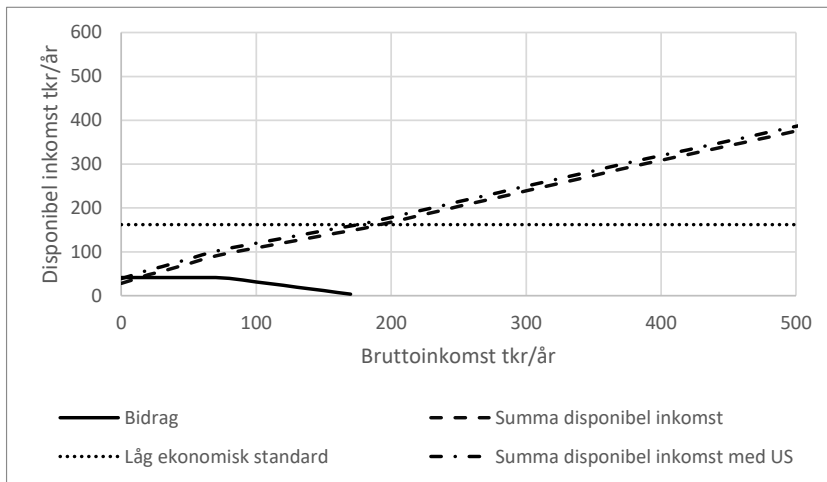
En ensamstående med fem barn har en ytterligare något lägre disponibel inkomst per konsumtionsenhet än den med tre barn när bidraget börjar reduceras vid en inkomst på 150 000 kronor per år. Den disponibla inkomsten är här cirka 128 000 kronor (cirka 94 000 kronor exklusive underhållsstöd). Skillnaden är dock inte så stor när underhållsstödet beaktas, ens jämfört med den som bara har ett barn. För att nå upp till nivån för låg ekonomisk standard behöver den ensamstående med fem barn cirka 360 000 kronor i bruttointkomst per år (cirka 550 000 kronor exklusive underhållsstöd), vilket innebär nästan 6 000 kronor mer per månad jämfört med den som har tre barn och nästan 11 000 kronor jämfört med den med ett barn. Även den som har fem barn har dock fortfarande rätt till bostadsbidrag när den disponibla inkomsten nått nivån för låg ekonomisk standard även om bidraget har reducerats mer än för den med tre barn, till cirka 33 procent av maxbidraget. Vid en bruttointkomst på 465 000 kronor per år är bidraget helt reducerat och den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet uppgår då till cirka 178 000 kronor, vilket är cirka 10 procent över nivån för låg ekonomisk standard.

Vilken ekonomisk standard som bidragshushåll med sammanboende har påverkas i stor utsträckning av hur inkomsten är fördelad mellan de sammanboende. En jämnt fördelad inkomst innebär både

på grund av skatteregler och på grund av de individuella inkomstgränserna i bostadsbidraget en betydligt bättre ekonomisk situation än om de är ojämnt fördelade.

Figur 11.18 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttoinkomst för sammanboende med lika hög inkomst och med ett hemmavarande barn

Tusental kronor per år. Bruttoinkomsten avser en sammanboende



Anm: I figurerna för sammanboende redovisas både den disponibla inkomsten med och utan underhållsstöd. Detta görs för att figurerna ska ha samma utformning som de för ensamstående. Även sambo-hushåll kan ha underhållsstöd men då ska barnet inte vara parets gemensamma barn. De allra flesta sammanboende bor med gemensamma barn.

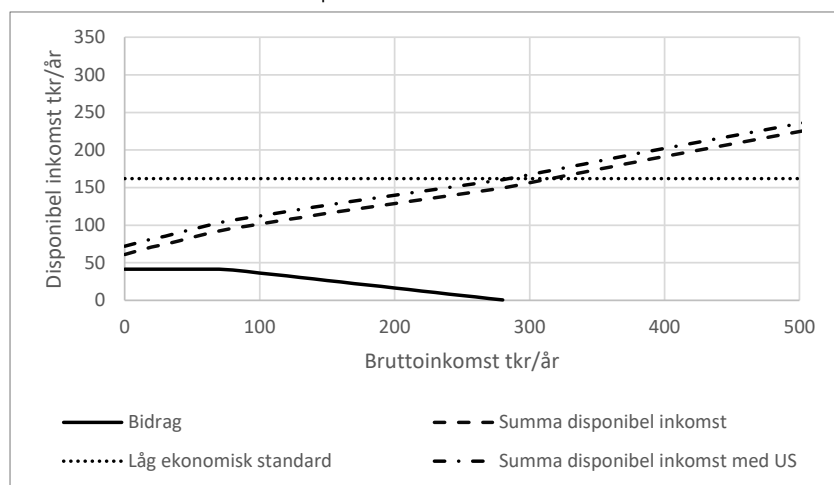
För sammanboende med ett hemmavarande barn och med jämnt fördelad bruttoinkomst på 75 000 kronor per år, det vill säga den gräns för när inkomsten börjar reducera bostadsbidraget, är den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet cirka 93 000 kronor per år. Att den ekonomiska standarden vid gränsen för att bostadsbidraget börjar avräknas är så mycket lägre än för ensamstående beror på att de individuella inkomstgränserna är hälften av gränsen för en ensamstående. När denna gräns uppnås har därför var och en av de sammanboende betydligt lägre inkomst än ensamstående. När var och en av de sammanboende i stället har 150 000 kronor per år i bruttoinkomst, det vill säga den inkomstgräns som gäller för en ensamstående har bidraget reducerats till cirka 28 procent av maxbidraget. Deras disponibla inkomst per konsumtionsenhet är då cirka 137 000 kronor,

vilket är något mer än för en ensamstående med samma inkomst. För att nå upp till gränsen för låg ekonomisk standard behöver var och en av de sammanboende, om de har lika inkomst, ha 192 000 kronor i bruttoinkomst, vilket är mer än 3 000 kronor mindre i inkomst per månad jämfört med en ensamstående med ett barn. Då har inte längre hushållet något bidrag eftersom det är helt avräknat när de sammanboende har vardera 178 500 kronor i bruttoinkomst. Vid denna inkomst är den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet 152 000 kronor per år.

Bilden blir emellertid en helt annan om inkomsten inte är jämnt fördelad mellan de sammanboende. I nästa figur beskrivs hur den ekonomiska standarden utvecklas vid ökad inkomst, när bara en av de sammanboende får ökad inkomst, medan den andra har konstant och låg inkomst. Den ena sammanboendens bruttoinkomst är satt till 75 000 kronor, och den andras inkomst varierar. I texten kommenteras dock också hur den disponibla inkomsten skulle påverkas om inkomsten för den ena sammanboende genomgående var 0 kronor.

Figur 11.19 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttoinkomst för sammanboende med en fast bruttoinkomst på 75 000 kronor per år och med ett hemmavarande barn

Tusental kronor per år



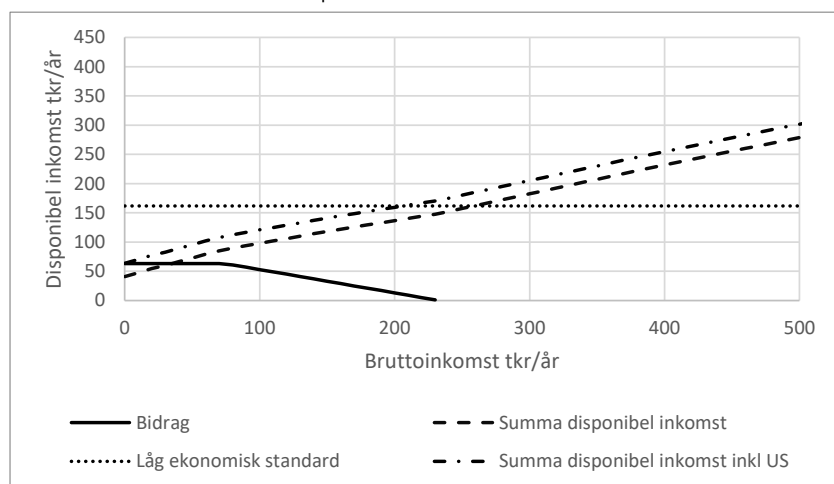
När den sammanboende vars inkomst varierar i figuren når 75 000 kronor i bruttoinkomst är förstås den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet densamma som i det tidigare fallet, eftersom båda de sammanboende i båda exemplen har denna inkomst. Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet är alltså cirka 93 000 kronor per år. Vid låga inkomster påverkas förstås exemplet mycket av att den sammanboende som antas ha fast inkomst har en så pass hög inkomst som 75 000 kronor. Skulle den fasta inkomsten i stället vara 0 kronor skulle den disponibla inkomsten vara cirka 33 000 kronor lägre. Om den ena sammanboende i stället har 150 000 kronor per år i bruttoinkomst är den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet cirka 122 000 kronor per år, vilket är betydligt lägre än i exemplet med två sammanboende med denna inkomst och jämfört med en ensamstående med ett barn och samma inkomst. Visserligen har detta hushåll fortfarande cirka hälften av bidraget kvar, men i och med att det bara är en person vars inkomst ökar innebär den progressiva skatten att den disponibla inkomsten ökar långsammare. Skulle den person vars inkomst inte antas variera vara 0 kronor i stället för 75 000 kronor sjunker den disponibla inkomsten även här med 33 000 kronor.

I det förra exemplet med sammanboende med ett barn beräknades den disponibla inkomsten när dessa hade 150 000 kronor vardera, det vill säga en sammanlagd bruttoinkomst på 300 000 kronor per år. Om den ena sammanboende i detta exempel har 75 000 kronor behöver den andra ha en inkomst på 225 000 kronor för att de sammanlagt ska ha samma bruttoinkomst. Med dessa inkomster skulle hushållets disponibla inkomst per konsumtionsenhet uppgå till 135 000 kronor per år, vilket är något, men bara begränsat, lägre än sammanboende med samma sammanlagd bruttoinkomst jämnt fördelad. Är inkomsterna ännu mer ojämnt fördelade, så att den ena sammanboende har 0 kronor och den andra 300 000 kronor blir den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet betydligt lägre, cirka 122 000 kronor per år. Då är bostadsbidraget redan helt avräknat och skatten betydligt högre. Bostadsbidraget är för detta typhushåll helt avräknat vid en inkomst på 282 000 kronor och den disponibla inkomsten uppgår då till cirka 150 000 kronor per konsumtionsenhet. För att hushållet med ett barn och en sammanboende med en inkomst på 75 000 kronor ska uppnå gränsen för låg ekonomisk standard krävs en inkomst för den andra sammanboende på 316 000 kro-

nor per år. Har den ena sammanboende ingen inkomst alls krävs en årsinkomst på mer än 410 000 kronor.

Figur 11.20 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttointkomst för sammanboende med lika hög inkomst och med tre hemmavarande barn

Tusental kronor per år. Bruttointkomsten avser en sammanboende

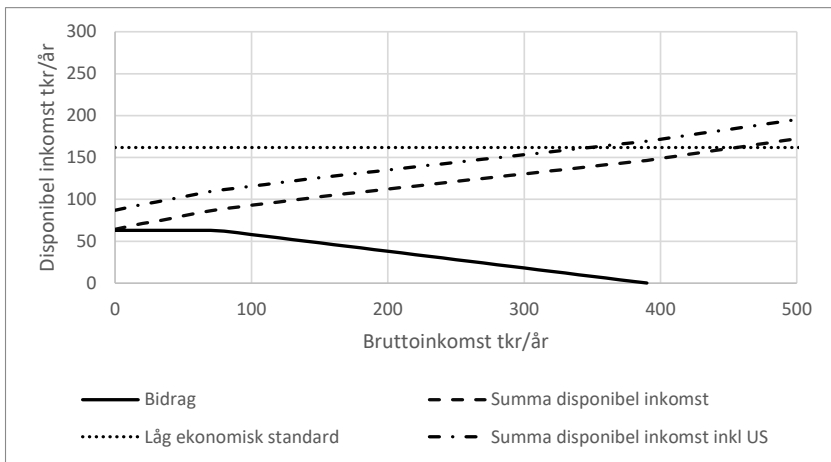


För sammanboende med tre hemmavarande barn och lika hög inkomst är den disponibla inkomsten 88 000 kronor per konsumtionsenhet när de båda har en bruttointkomst på 75 000 kronor per år. Sammanboende med tre hemmavarande barn har alltså något lägre ekonomisk standard än sammanboende med ett barn vid samma inkomstläge. Om de båda sammanboende i stället har 150 000 kronor per år i bruttointkomst har bostadsbidraget reducerats till 52 procent av maxbidraget och den disponibla inkomsten har stigit till cirka 118 000 kronor per konsumtionsenhet. Denna inkomst är betydligt lägre, mer än 1 500 kronor per månad, än för sammanboende med samma inkomster men med ett barn. Bidraget är helt avräknat när båda sammanboende har 232 500 kronor i bruttointkomst. Då uppgår deras disponibla inkomst till cirka 149 000 kronor per konsumtionsenhet. Rätt till bidrag kvarstår alltså till ungefär samma ekonomiska standard som för sammanboende med ett barn, men de med tre barn behöver 54 000 kronor mer i årsinkomst. Även för sammanboende med tre barn och med lika inkomster är alltså bostads-

bidraget helt avräknat innan hushållet nått gränsen för låg ekonomisk standard. För att nå den gränsen behöver de sammanboende med tre barn ha vardera 259 000 kronor i bruttoinkomst, vilket är betydligt mer än för sammanboende med ett barn och lika inkomst men också betydligt mindre än vad som krävs för en ensamstående med tre barn.

Figur 11.21 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttoinkomst för sammanboende med en fast bruttoinkomst på 75 000 kronor per år och med tre hemmavarande barn

Tusental kronor per år

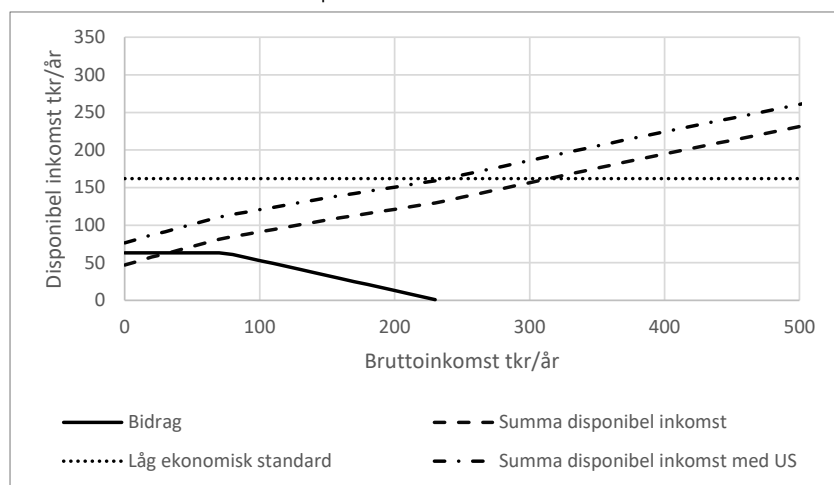


Den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet uppgår enligt figuren till 88 000 kronor per år när den sammanboende vars inkomst varierar i exemplet når 75 000 kronor i bruttoinkomst (vilket är densamma som den vars inkomst ligger fast). Skulle den fasta inkomsten i stället vara 0 kronor sjunker den disponibla inkomsten med cirka 24 000 kronor per konsumtionsenhet. Det innebär att den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet är något högre för ett hushåll med tre barn än för ett hushåll med bara ett barn om den ena av de sammanboende har 0 kronor i inkomst och den andra har 75 000 kronor i bruttoinkomst. Om hushållet med tre barn i stället har en inkomst på 150 000 kronor per år, och den andra har en inkomst på 75 000 kronor, blir den disponibla inkomsten cirka 103 000 kronor per konsumtionsenhet även om mer än 76 procent av maxbidraget fortfarande finns kvar. Vid en sammanlagd bruttoinkomst på 300 000 kro-

nor per år, fördelad på 75 000 kronor för den ena och 225 000 kronor för den andra, blir den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet cirka 117 000 kronor, vilket är ungefär samma som för dem med lika fördelade inkomster. Är inkomsten i stället fördelad med 300 000 kronor på den ena sammanboende och 0 kronor på den andra blir den disponibla inkomsten cirka 106 000 kronor. För hushållet med tre barn och en inkomst på 75 000 kronor per år är bostadsbidraget helt avräknat när den andra sammanboendes bruttoinkomst når 390 000 kronor. Då har hushållet en disponibel inkomst på cirka 147 000 kronor per konsumtionsenhet. Det är ungefär samma nivå som när bidraget är avräknat för sammanboende med ett barn och ojämn inkomst, men då krävs alltså en inkomst som är mer än 100 000 kronor högre för den med den högre inkomsten än i hushållet med ett barn. För att nå gränsen för låg ekonomisk standard krävs en bruttoinkomst på cirka 456 000 kronor per år om den andra sammanboende har 75 000 kronor i inkomst och på 563 000 kronor om den andra har 0 kronor i inkomst.

Figur 11.22 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttoinkomst för sammanboende med lika hög inkomst och med fem hemmavarande barn

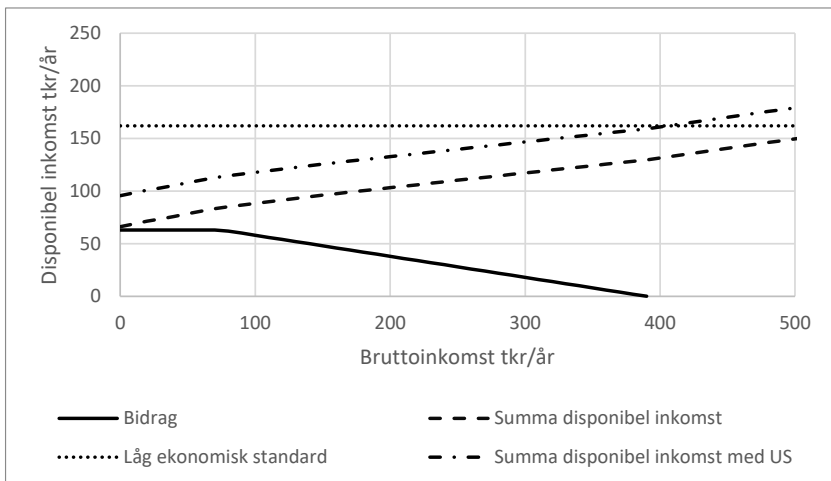
Tusental kronor per år. Bruttoinkomsten avser en sammanboende



Sammanboende med fem hemmavarande barn har en disponibel inkomst på cirka 83 000 kronor per konsumtionsenhet när bidraget börjar avräknas, det vill säga vid en inkomst på 75 000 kronor per sammanboende. När båda sammanboende har 150 000 kronor i bruttoinkomst har hushållet i stället en disponibel inkomst på cirka 107 000 kronor, vilket är nästan 1 000 kronor lägre per månad än motsvarande hushåll med tre barn och cirka 2 500 kronor lägre än hushållet med ett barn. När bidraget är helt avräknat, vid en inkomst för vardera sammanboende på 232 500 kronor före skatt, uppgår den disponibla inkomsten till 130 000 kronor per konsumtionsenhet, vilket är mer än 1 500 kronor lägre per månad än ett hushåll med tre barn och samma inkomster. Avståndet till gränsen för låg ekonomisk standard är därför ännu större än för ett hushåll med tre barn. För ett hushåll med fem barn krävs för att nå gränsen att var och en av de sammanboende har en inkomst på 314 000 kronor per år, vilket är mer än 5 500 kronor högre månadsinkomst än ett par med tre barn och mer än 10 000 kronor högre än ett par med ett barn.

Figur 11.23 Bidrag och disponibel inkomst per konsumtionsenhet vid olika bruttoinkomst för sammanboende med en fast bruttoinkomst på 75 000 kronor per år och med fem hemmavarande barn

Tusental kronor per år



I detta typhushåll är inkomsterna identiska med dem som visades i föregående figur vid en inkomst på 75 000 kronor för den med varierande inkomst. Den disponibla inkomsten är alltså 83 000 kronor per konsumtionsenhet. Har i stället den ena av de sammanboende ingen inkomst alls är den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet 18 000 kronor lägre. När den ena sammanboende har en inkomst på 75 000 kronor per år och den andra saknar inkomst har alltså ett hushåll med fem barn bättre ekonomisk standard än hushåll med färre barn, beroende på barnbidrag och flerbarnstillägg. Oavsett antal barn är dock den ekonomiska standarden mycket låg. I ett hushåll med fem hemmavarande barn och en sammanboende med en inkomst på 75 000 kronor och den andra på 150 000 kronor per år uppgår den disponibla inkomsten till 95 000 kronor per konsumtionsenhet. Detta innebär en betydligt lägre ekonomisk standard än framför allt ett hushåll med motsvarande inkomster men med ett barn, men även jämfört med motsvarande hushåll med tre barn, trots att merparten av bostadsbidraget ännu inte är avräknat. Vid en sammanlagd bruttoinkomst på 300 000 kronor per år, fördelad på 75 000 kronor för den ena och 225 000 kronor för den andra blir den disponibla inkomsten per konsumtionsenhet cirka 106 000 kronor, vilket även för hushåll med fem barn är ungefär samma som för dem med lika fördelade inkomster. Är samma sammanlagda bruttoinkomst fördelad med 300 000 kronor på den ena sammanboende och inget på den andra sjunker den ekonomiska standarden med 8 000 kronor till cirka 98 000 kronor i disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Vid helt avräknat bidrag, vilket om den ena sammanboende har 75 000 kronor gäller när den andra sammanboende har 390 000 kronor per år, uppgår den disponibla inkomsten till 129 000 kronor per konsumtionsenhet. Det är alltså betydligt lägre än för hushåll med färre barn och samma inkomster och betydligt under gränsen för låg ekonomisk standard. För att uppnå gränsen för låg ekonomisk standard behöver den ena sammanboendes inkomst på 75 000 kronor kompletteras av en inkomst på 595 000 kronor per år. Har den ena sammanboende ingen inkomst alls krävs en bruttoinkomst på mer än 730 000 kronor per år för den andra sammanboende.

Sammanfattningsvis är bostadsbidraget i dag ganska väl avpassat för ensamstående med få barn efter att hänsyn tagits till andra bidrag inom den ekonomiska familjepolitiken inklusive underhållsstödet. Visserligen innebär dilemmat, med en strävan efter låga marginal-

effekter, att många med låg inkomst får svårt att klara sina utgifter också efter att bostadsbidraget börjat avräknas, samtidigt som bidrag fortfarande kan betalas ut till personer som redan med den egna inkomsten inklusive generella bidrag har tillräckligt för att klara de nödvändiga utgifterna. Även för ensamstående med flera barn fungerar bidraget relativt väl. En del av bidraget är avräknat, men en del återstår, även när hushållet har en ekonomisk standard som inte är låg. För ensamstående med flera barn är det dock underhållsstödet som gör att den sammanlagda inkomsten blir tillräcklig. För sammanboende är bidraget generellt betydligt sämre avpassat. Bidraget börjar avräknas när de egna inkomsterna täcker en liten del av de nödvändiga utgifterna och bidraget är helt avräknat innan hushållen når gränsen för låg ekonomisk standard. Att vara sammanboende har dock andra ekonomiska fördelar. Genom att utgifterna blir lägre per person än för ensamstående och att skatten är lägre på lägre inkomster klarar sig sammanboende med relativt jämnt fördelade inkomster väl med lägre inkomster per person än vad en ensamstående behöver även när de har flera barn. För sammanboende med ojämna inkomster samverkar dock ett mindre väl avpassat bostadsbidrag med en progressiv skatteskala till att den ekonomiska standarden blir mycket låg om inte en sammanboende har en inkomst som ligger över eller mycket över en medianlön.

I följande tabell sammanfattas jämförelsen mellan de olika hushållen beskrivna ovan i termer av disponibel inkomst per konsumtionsenhet när bidraget börjar avräknas, när hushållet har en sammanräknad bruttoinkomst på 150 000 kronor, när hushållet har en sammanräknad bruttoinkomst på 300 000 kronor och när bidraget är avräknat. Tabellen visar också vilken bruttoinkomst som krävs i hushållet för att nå gränsen för låg ekonomisk standard.

Tabell 11.1 Disponibel inkomst per konsumtionsenhet och år för olika typhushåll vid olika inkomstgränser samt bruttoinkomst för att nå gränsen för låg ekonomisk standard

Tusental kronor

	Ensamstående (inkl. underhållsstöd 1 823 kr) med			Sammanboende med lika inkomst med			Sammanboende med en inkomst på 75 000 kr med		
	1 barn	3 barn	5 barn	1 barn	3 barn	5 barn	1 barn	3 barn	5 barn
Avräkningen påbörjas	135	131	128	93	88	83	93	88	83
150 000 kr per vuxen	135	131	128	137	118	107	135	117	106
Bidraget avräknat	205	200	178	152	149	130	150	147	129
Bruttoinkomst vid låg ekonomisk standard	230	290	360	192	259	314	316	456	595

Anm: För sammanboende med en fast inkomst avses med att bruttoinkomsten uppgår till 150 000 kronor per vuxen att den ena sammanboende har 75 000 kronor och den andra 225 000 kronor i årsinkomst.

Det är viktigt att påpeka att det som beskrivits ovan inte utgör en beskrivning av att en mängd hushåll nödvändigtvis faktiskt har en ekonomisk standard som innebär att de saknar medel för nödvändiga utgifter. Framför allt finns kommunernas ekonomiska bistånd som hjälp för dem som inte med hjälp av egen inkomst och bidrag från de statliga stöden klarar nödvändiga utgifter. Eftersom emellertid flera hushållstyper enligt ovan beskrivna figurer även med sådana inkomster som gäller för normalt betalda heltidsarbeten inte klarar utgifter på en nivå som motsvarar låg ekonomisk standard riskerar hushållen ha svårt att även långsiktigt ta sig ur ett beroende av bistånd.

11.2.6 Bostadsbidraget har blivit ett allmänt konsumtionsstöd

Bostadsbidraget har successivt utvecklats till att bli mer av ett allmänt konsumtionsstöd, framför allt till barnfamiljer, än ett bidrag till bostadskostnader som namnet antyder. Orsakerna till detta är flera. Flera aktiva beslut om ändring av regelverket har lett till att de delar av bidraget som enbart beror på att det finns barn i hushållet, och hur många barn det finns samt hur mycket de bor eller vistas i hushållet, har blivit större. Samtidigt har betydelsen av den bostadsanknutna delen minskat genom beslutet 2005 att övergå till en enhetlig procentandel av den bidragsgrundande bostadskostnaden (50 procent i stället för som tidigare också 75 procent i ett visst intervall). Av stor betydelse för utvecklingen mot ett allmänt konsumtions-

stöd, och för den relativa ökningen av barnkostnadsdelen i förhållande till bokostnadsdelen, har varit avsaknaden av höjningar av taket för bostadskostnader sedan 1997. Detta har gällt både bidraget till barnhushåll och unga utan barn. Genom att allt fler hushåll har bostadskostnader över taket, och många hushåll fått en allt större andel av bostadskostnaderna över taket, har de faktiska bostadskostnaderna fått allt mindre betydelse för bidragets storlek. Bostadskostnadsdelen har därmed i ökande utsträckning blivit ett visst fast belopp, före inkomstavräkning, beroende på om det finns ett, två eller tre barn i hushållet, men oberoende av hushållets bostadskostnader. I viss mån bidrog också beslutet 2011 att sänka golvet för bostadskostnader för hushåll med barn till en förstärkning av bidraget som ett allmänt konsumtionsstöd, även om den förändringen ökade bostadskostnadsdelen av bidraget i förhållande till barndelen.

Av betydelse för om bostadsbidraget enbart ska vara ett allmänt konsumtionsstöd eller också vara ett riktat stöd för bostadskostnader är två saker. För det första har det betydelse hur stor del av bidraget som är riktat mot just kostnader för en bostad. För det andra har det betydelse om den del som avser bostadskostnader faktiskt är beroende på bostadskostnaden eller utges med ett och samma belopp till alla eller nästan alla enbart på den grunden att de har en bostad. Att låta bidraget till bostadskostnader i ökad utsträckning bero på de faktiska bostadskostnaderna skulle alltså minska karaktären av allmänt konsumtionsstöd. Att de bostadskostnader som är bidragsgrundande begränsas på olika sätt är dock inte liktydigt med att det bör betraktas som ett allmänt konsumtionsstöd. Det kan exempelvis handla om att inte beakta bostadskostnader som härrör från den del av bostaden som till sin storlek överstiger vad som ett visst hushåll kan anses behöva. Det kan också handla om att mer allmänt sätta ett tak för bostadskostnaden som innebär att bidraget bara beaktar sådana bostadskostnader som kan anses skäliga eller normala. Det kan också handla om att på annat sätt bara ge bidrag till en del av bostadskostnaden.

Enligt direktiven ska utredningen göra en översyn av den bostadsanknutna delen av bostadsbidraget bland annat i syfte att utreda hur målsättningen kan upprätthållas att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och rymliga bostäder. En sådan målsättning kan enligt utredningens mening svårigen nås med enbart ett ekonomiskt stöd till hushållen. En central utgångspunkt för att

uppnå ett sådant mål är att det finns en tillgång till goda och rymliga bostäder i sådana upplåtelseformer som hushållen med utgångspunkt i sin bland annat ekonomiska situation kan efterfråga. En allmänt utbredd brist på bostäder, särskilt i storstadsregionerna där merparten av hushåll med barn bor och där trångboddheten är som mest utbredd¹¹, är ett stort hinder för att uppnå målet. Trots det finns det goda skäl att utforma ett bostadsbidrag, inte minst till hushåll med barn, så att det bidrar till målet. Inom ramen för det formulerade målet kan två skilda komponenter identifieras. Den första är att målet avser ekonomiskt svaga hushåll. En sådan inriktning stämmer väl överens med de generella målen för bostadsbidraget och diskuteras därför också på annan plats i betänkandet. Den andra är begreppet goda och rymliga bostäder. Detta begrepp pekar mer på den specifikt bostadspolitiska dimensionen, till just den del som är särskilt viktig för hushåll med barn. Det finns i dag begränsat genomslag för denna dimension i regelverket och i de beslutade nivåerna för bidragsberättigande bostadskostnader. Visserligen adresseras dimensionen i den så kallade ytbegränsningen som särskilt tar sikte på rymlighet, men då endast med avsikten att begränsa stödet till bostäder som annars skulle anses vara för rymliga.

Om bostadsbidragets bostadsanknutna del ska kunna bidra till målet krävs, utöver en fördelningspolitisk träffsäkerhet, att det stimulerar efterfrågan på goda och rymliga bostäder. De bostadskostnadstak som i dag gäller i bostadsbidraget kan enligt utredningens mening inte anses leda till sådan stimulans. Om inte ett bidrag till ekonomiskt svaga hushåll alls påverkas av att bostaden för ett hushåll med ett antal barn anpassas till att vara tillräckligt rymlig (och god i övrigt) är risken stor att sådana bostäder inte efterfrågas av dessa hushåll. I en rapport från Boverket¹² påpekades redan 2004 att bostadsbidraget kommer allt längre ifrån att uppfylla det bostadspolitiska syftet, bland annat på grund av att bostadskostnadstaken hade varit oförändrade sedan 1997. De har fortfarande inte ändrats.

¹¹ Se t.ex. Boverkets rapport *Trångboddheten i storstadsregionerna*, Rapport 2016:28.

¹² *Bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med bostadsbidrag – Boverkets rapport med anledning av regeringsuppdrag avseende bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med och utan bostadsbidrag*, Boverket 2004-10-28, Dnr 2011-1853/2004.

11.2.7 Nivåerna på bidraget för barnkostnader är tydligt definierade

Ända sedan bestämmelserna om statliga bostadstillägg till barnfamiljer infördes i slutet av 1960-talet har en del av bidraget till hushåll med barn utgjorts av ett belopp som inte är beroende av bostadskostnaden eller ens att hushållet har någon bostadskostnad. Längre var denna del av bidraget, från början benämnd grundbeloppet, reserverad för hushåll med hemmavarande barn och olika stort beroende på antalet sådana barn i hushållet. I mitten av 2000-talet infördes också bidrag för umgängesbarn och 2018 bidrag för växelvis boende barn.¹³

Barndelen av bostadsbidraget, i dag benämnt särskilda bidrag och umgängesbidrag, har alltid varit ett belopp som varit högre för det första barnet än för vart och ett av de ytterligare barn som beaktas. I dag beaktas högst tre barn och något ytterligare bidrag ges inte för den som har fler barn än så. I gengäld innebär flerbarnstillägget som infördes i början av 1980-talet att hushåll med fler barn får ett generellt, inte behovsprövat, bidrag som ökar ju fler barn som bor i hushållet.

Syftet med barndelen av bidraget är att ge hushåll med låg inkomst i förhållande till de utgifter som barn innebär ekonomiskt stöd att klara dessa utgifter. Barndelens storlek har ökat flera gånger inte minst under de senaste 15 åren, vilket förklarar en del av bostadsbidragets omvandling till ett allmänt konsumtionsstöd. Inte minst har bidragen för hushåll med flera barn höjts i relation till bidraget för det första barnet. Detta har motiverats med att det framför allt är hushåll med flera barn som är ekonomiskt utsatta. Nivån på bidragsbeloppen har dock aldrig uttryckligen motiverats. Exempelvis har det aldrig uttalats att det särskilda bidraget för ett hemmavarande barn ska motsvara en viss del av de kostnader som ett barn innebär, på det sätt som exempelvis görs i bostadsdelen av bidraget genom att bidraget ska utgöra 50 procent av bostadskostnaden i ett visst intervall. Enligt utredningens mening är detta olyckligt eftersom det innebär svårigheter att identifiera när en nivåförändring skulle kunna vara befogad och också att jämföra eller i varje fall jämföra bidraget för olika hushållstyper. Vi vill samtidigt understryka att avsaknaden av en tydligt uttalad motivering till bidragets nivå inte i sig behöver

¹³ Se vidare avsnitt 3.1.

innebära att bidraget inte kan vara träffsäkert och effektivt för att uppnå den ekonomiska familjepolitikens mål.

Utredningens analyser av de nivåer som bidragen i dag är satta till visar emellertid att det är stora skillnader mellan hur stora bidrag som ges till olika hushållstyper när bidragsnivåerna relateras till skillnaden i utgifter för de barn som ingår i hushållet. Det gäller såväl skillnaden mellan hushåll med olika antal barn, särskilt mellan hushåll med ett barn jämfört med hushåll med fler barn, som skillnaden mellan hushåll med barn som vistas olika stor del av tiden i hushållet, särskilt skillnaden mellan barn som bor växelvis och övriga barn.

11.2.8 Ekonomiska incitament styr hur underhållet regleras

Föräldrarna 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 en dom.

Genom underhållsstödet garanterar samhället att barn till särlevande föräldrar får en viss försörjning om en bidragsskyldig förälder av olika anledningar inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt föräldrabalken (FB). Samhällets ansvar är med andra ord sekundärt i förhållande till föräldrarnas underhållsskyldighet för sina barn.

Två stora problem som kan uppstå mellan föräldrar som separerar är dels att det finns en misstro om att underhållet kommer barnet till del, dels misstro om de inkomstuppgifter som den andre föräldern lämnar stämmer. Därtill ska kostnaderna för barnet fastställas. Det handlar om kostnader för basbehov och tillkommande behov av typen dyrare fritidssysselsättning. Ska barnets kostnader fördelas helt mellan föräldrarna tillkommer också andra kostnader som barnet har, men som inte är att betrakta som basbehov. Om barnet ska kunna leva som tidigare eller ha samma standard som föräldrarna bör alla kostnader finnas med. Vidare ska föräldrarnas inkomster fastställas efter avdrag för behov av att försörja sig själv och eventuella andra barn och boendekostnader. Då föräldrarna är separerade kan frågan om att låta den andra föräldern få full insyn i sin ekonomi förstås vara känslig.

Reglerna om underhållsbidrag är relativt komplicerade och många väljer det tryggare underhållsstödet framför möjligen högre men mindre säkra belopp. Att lösa detta i domstol är oftast tidskrävande och dyrt, dessutom ligger det i sakens natur att utgången är osäker. Det kan också vara så att den separerade boendeföräldern ansöker om underhållsstöd för att slippa konflikter om pengar med den andra föräldern. Boföräldern vet att pengarna kommer att betalas ut och när utbetalningen sker.

För många är en separation där barn är inblandade en mycket känslomässig process och i dessa fall kan Försäkringskassans administration av underhållsstödet fungera konfliktdämpande.

Storleken på de belopp som betalas ut i underhållsstödet kan vara en orsak till att föräldrar väljer att använda sig av underhållsstödet snarare än att komma överens om ett underhållsbidrag. Statens strävan att få föräldrarna att lösa underhållet till sina barn på egen hand kommer att påverkas av hur attraktivt alternativet framstår så länge det finns två olika sätt att reglera underhåll som baseras på olika beräkningsgrunder och lagar.

På 1990-talet, och dessförinnan, var bidragsförskottet och från 1997 underhållsstödet relativt generöst. De 1 173 kronor som underhållsstödsbeloppet var från början, som var en direkt överföring av bidragsförskottets beloppsgräns som tidigare var uttryckt som en viss procentandel av gällande prisbasbelopp, innebar i dåvarande prisläge ett relativt högt bidrag. I takt med att den beloppsgräns som infördes i underhållsstödets regler urholkades, genom att beloppet inte anpassades till utvecklingen av levnadsomkostnader, blev stödet mindre generöst. De senaste årens höjningar av underhållsstödet har åter gjort det mer generöst, vilket förstärker den ovan nämnda konflikten. Det är viktigt att understryka att underhållsstödets bedömning av barns levnadskostnader är generöst i förhållande till det som normalt används vid bestämmande av underhållsbidrag, alltså inte, enligt utredningens mening, i förhållande till barns faktiska kostnader.

Det finns i dag inte en given metod för att beräkna vilka kostnader som ska ingå i bedömningen av barns behov när underhållsbidrag ska bestämmas. Det har många gånger konstaterats att de metoder som används ger väldigt olika resultat när de används för att beräkna ett underhållsbidrags storlek. Detta innebär ur utredningens perspektiv att målet att få underhållsstödet att ge mer lika reglering av underhållet mellan föräldrar som underhållsbidraget, är svårt att

uppnå. Uppgiften om vad ett barn kostar är en mycket avgörande faktor när det gäller att fastställa ett underhållsbidrag.

När föräldrarna har relativt stora skillnader i inkomster uppstår ekonomiska incitament att välja det ena systemet framför det andra. Om till exempel boföräldrarnas inkomster är högre än den frånlevande föräldrarnas inkomster kommer boföräldern att få stå för ett högre underhåll åt barnen, det vill säga underhållsbidraget blir lägre. Det finns alltså situationer där det är ekonomiskt mer fördelaktigt för boföräldern att ansöka om underhållsstöd än att beräkna ett underhållsbidrag enligt kvotdelningsmodellen.

En skillnad mellan de båda rättsområdena som kan uppmärksammas i det här sammanhanget är förmögenhetsprövningen. Någon sådan prövning görs inte längre i underhållsstödet, vare sig för bidragsskyldig förälder eller för barnet. Däremot kan både boföräldrarnas och barnets förmögenheter beaktas när ett underhållsbidrag fastställs.

Regeringen har som ambition att öka regleringen av barns underhåll utanför underhållsstödet. Det finns emellertid en bestämmelse i FB som på olika håll har lyfts fram som ett hinder för detta. Av 7 kap. 2 a § FB följer att den förälder som är betalningsskyldig enligt reglerna om underhållsstöd anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet. Bestämmelsen infördes 1997 med syftet att en bidragsskyldig förälder ska få tillgodoräkna sig betalningsskyldigheten gentemot staten när den civilrättsliga skyldigheten att betala underhållsbidrag ska bedömas.

Upp till det belopp barnet får i underhållsstöd träder alltså betalningsskyldigheten enligt reglerna i socialförsäkringsbalken in i stället för underhållsskyldigheten enligt reglerna i 7 kap. FB. I dessa fall ersätts sålunda föräldrarnas underhållsskyldighet av en betalningsskyldighet avseende hela eller delar av det belopp som föräldern skulle utge till barnet i form av underhåll. Bestämmelsen är tillämplig såväl när ett underhållsbidrag är fastställt av domstol eller genom avtal som när något underhållsbidrag inte är fastställt.

En konsekvens av bestämmelsen är att det som regel blir aktuellt att fastställa ett underhållsbidrag till barnet endast när underhållsbidraget kommer att överstiga underhållsstödets belopp. Genom bestämmelsen får beräkningsreglerna för betalningsskyldighet i underhållsstödet direkt inverkan på huruvida en frånlevande förälder ska anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet. Om betalningsbeloppet är litet har många därmed ingen kvarstående underhållsplikt, även

om ett korrekt beräknat underhållsbidrag skulle ha varit högre än detta belopp. Bestämmelsen kan i sig innebära att underhållsstödet är att föredra.

Det inkomstbelopp som den bidragsskyldiga föräldern får förbehålla sig för egna levnadskostnader, det så kallade grundavdraget, uppgick 1997 till 24 000 kronor. Avdraget har sedan dess höjts avsevärt och är för närvarande 120 000 kronor. Sedan reformen har procentsatserna som avgör hur stor del av inkomsten över grundavdraget som den bidragsskyldiga föräldern högst behöver betala höjts. Sammantaget togs dock en större del av bidragsskyldigas inkomster i anspråk vid tidpunkten för reformen än vad som görs i dag.

När underhållsbidraget bestäms kan föräldrarnas hela överskott, efter att förbehållsbeloppet dragits ifrån, tas i beaktande för underhåll åt barnet. En bidragsskyldig kan därför i vissa situationer ha fördel av att underhållsskyldigheten regleras via Försäkringskassan.

I underhållsstödet används upp till två år gamla inkomster när betalningsskyldigheten fastställs till skillnad från aktuella alternativt framtida inkomster som används när underhållsbidraget bestäms. En bidragsskyldig förälder kan alltså ha ekonomiska incitament att föredra underhållsstödet framför underhållsbidraget om inkomsterna har ökat under de senaste åren.

Underhållsstödets belopp är för många högre än det som en boförälder får eller skulle kunna få i underhållsbidrag. Detta kan innebära att kommuner kräver att en person som ansöker om ekonomiskt bistånd först ansöker om underhållsstöd om inget underhållsbidrag är fastställt eller understiger det maximala beloppet som kan lämnas i form av underhållsstöd. Eftersom betalningsbeloppet i underhållsstödet beräknas på ett annat sätt än underhållsbidraget innebär det ofta att den frånlevande föräldern får betala ett högre, eller lägre, belopp än vad hen betalar i underhåll enligt ett avtal om underhållsbidrag. Om ett avtal om underhållsbidrag innefattar att ansvaret för att betala vissa eller stora delar av utgifterna fördelas mellan föräldrarna riskerar en ansökan om underhållsstöd att kullkasta det ingångna avtalet. Visserligen finns regler i underhållsstödet som innebär att detta kan lämnas som ett utfyllnadsbidrag, vilket i princip innebär att Försäkringskassan bara betalar ut mellanskillnaden mellan det som den frånlevande föräldern betalar och ett fullt underhållsstöd. Utfyllnadsdelen beräknas emellertid inte som skillnaden mellan det som den frånlevande föräldern betalar till boföräldern enligt av-

talet och ett fullt underhållsstöd. Utfyllnadsbidraget bestäms i stället som mellanskillnaden mellan vad den frånlevande föräldern skulle ha betalat till Försäkringskassan om ett fullt underhållsstöd hade beviljats och det fulla underhållsstödet.

Reglerna kring utfyllnadsbidraget, som dock används i en liten del av fallen (cirka 5 procent) med underhållsstöd, är ett exempel där underhållsstödet är direkt normerande även för avtal om underhållsbidrag. Reglerna föreskriver att utfyllnadsbidraget ska användas så länge den frånlevande föräldern betalar minst det belopp som hen annars skulle ha betalat till Försäkringskassan enligt det offentlig-rättsliga regelverket. Den frånlevande föräldern kan alltså betala ett högre belopp men behöver inte göra det för att ett utfyllnadsbidrag ska betalas ut i stället för ett fullt underhållsstöd. En annan direkt påverkan på vilket underhåll som frånlevande föräldrar betalar till boföräldrar som underhållsstödets regler har, är att reglerna också föreskriver att underhållsstöd inte ska beviljas om den frånlevande föräldern betalar eller på annat sätt ser till att barnet får ett motsvarande underhåll som minst uppgår till det som skulle ha betalats ut i underhållsstöd. Återigen kan den frånlevande föräldern stå för underhållet på en högre nivå, men underhållsstödets nivå är tillräckligt för att underhållsstöd inte kan beviljas. Även de sedan 2016 gällande reglerna om indragning av underhållsstödet om den frånlevande föräldern under en viss tid i rätt ordning har skött sina betalningar till Försäkringskassan har en direkt normerande effekt. Följden av en sådan indragning torde i nästan alla fall bli att den frånlevande föräldern betalar samma belopp direkt till boföräldern efter indragningen. Studier¹⁴ har visat att underhållsstödets normerande verkan på avtal om underhållsbidrag är långt mer långtgående än så. En betydande majoritet av de föräldrar som reglerar underhåll utan underhållsstöd har en mer eller mindre formaliserad överenskommelse om att reglera ett belopp som motsvarar underhållsstödet.

Sammantaget innebär de ekonomiska incitament som kan medföra att föräldrar reglerar underhållet via underhållsstödet och den normerande effekt som reglerna om underhållsstöd har även på underhåll som inte regleras med underhållsstöd att fördelningen av det ekonomiska föräldraansvaret sällan, av allt att döma i en mycket liten utsträckning, är fördelat mellan föräldrarna på ett sätt som ut-

¹⁴ Se t.ex. SOU 2011:51 *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnens skull*, kapitel 11.

går FB:s princip om att i ”kostnaderna för barnets underhåll skall föräldrarna sinsemellan ta del var och en efter sin förmåga”. Också FB:s och barnkonventionens principer om att det är föräldrarna som är primärt ansvariga för barnens försörjning riskerar att försvagas av underhållsstödets nuvarande konstruktion.

11.2.9 I praktiken fördelas ansvaret för barns underhåll sällan som avsett

Av de mer än två miljoner barn som bor i Sverige bor tre fjärdedelar med båda sina föräldrar. Av de barn som inte bor med båda sina föräldrar bor hälften hela tiden hos sin mamma och knappt tre av tio lika mycket hos båda föräldrarna, det vill säga växelvis. Lite drygt ett av tio barn till särlevande föräldrar bor hela tiden hos sin pappa. Ett av tio barn bor mest hos den ena föräldern men viss tid också hos den andra och bland dessa är det något vanligare att merparten av tiden tillbringas hos mamman.¹⁵

Av de ungefär en halv miljon barn som bor med särlevande föräldrar betalas det ut underhållsstöd för drygt 200 000 barn. Eftersom underhållsstöd inte kan betalas ut om ett barn bor växelvis, och det är cirka 150 000 barn som bor så, och underhållsbidrag normalt inte heller fastställs i sådana situationer återstår ungefär 150 000 barn för vilka den frånlevande föräldern enligt FB:s bestämmelser bör betala underhåll¹⁶. Hur mycket underhåll som betalas, i vilka former regleringen sker mellan föräldrarna och vilka principer som legat till grund för fördelningen av det ekonomiska föräldraansvaret för dessa barn har vi egentligen mycket liten kunskap om.

En undersökning som Försäkringskassan har genomfört¹⁷ visar att den normerande effekten som underhållsstödet har på överenskomelser om underhållsbidrag är mycket stark. En majoritet (knappt två tredjedelar eller drygt tre fjärdedelar beroende på om det är en frånlevande förälder eller en boförälder som tillfrågas) av alla underhåll som regleras utanför underhållsstödet innebär ett underhåll som ungefärligen, och i de allra flesta fall exakt, motsvarar underhållsstödets belopp. Bland dem som inte reglerar underhållet med ett

¹⁵ Källa SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden ULF avseende åren 2018–2019.

¹⁶ Vi bortser här från att även när ett utfyllnadsbidrag betalas ut i underhållsstödet så förutsätts att den frånlevande föräldern samtidigt också betalar ett underhåll för barnet vid sidan av underhållsstödet.

¹⁷ Socialförsäkringsrapport 2011:5 *Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll*.

belopp som är ungefär detsamma som underhållsstödet uppskattar Försäkringskassan att det är mycket vanligt att inget underhåll alls regleras. Försäkringskassan bedömer att var tionde barn som skulle få ett underhåll inte får det alls.

Att det belopp som regleras mellan föräldrar är det som fullt underhållsstöd innebär kan innebära att föräldrarna delar på det ekonomiska föräldraansvaret på det sätt som FB föreskriver. Det förutsätter emellertid att det överskott som föräldrarna har, efter förbehåll för egna och andra barns kostnader och för boendekostnader, är lika stora. Underhåll som regleras via underhållsstödet innebär per definition att en fördelning av föräldraansvaret enligt FB:s principer inte görs. Den absoluta merparten av de föräldrar som reglerar underhållet utanför underhållsstödet reglerar ungefär samma belopp, och det innebär bara i en liten andel av fallen att beloppet svarar mot en fördelning enligt nämnda principer. En inte obetydlig andel reglerar inget underhåll alls. Den enda rimliga slutsats som kan dras av detta är att det är ovanligt att det ekonomiska föräldraansvaret för barn till särlevande föräldrar regleras som det enligt FB ska regleras.

11.2.10 En ansökan om underhållsstöd riskerar leda till en konflikt även då inget betalningsbelopp kan bestämmas

Det finns enligt vad som beskrivits ovan många olika situationer då en ansökan om underhållsstöd inte kan anses vara det bästa sättet att se till att barnets försörjning kan ordnas på ett sätt som ligger i linje med principer om fördelningen av försörjningsansvaret mellan föräldrar och mellan dessa och samhället. Trots detta är underhållsstödet samtidigt i många situationer nödvändigt för att en boförälder ska kunna klara av att försörja barnen.

De indirekta ekonomiska krav som boföräldern genom ansökan om underhållsstöd riktar mot den frånlevande föräldern kan väcka en konflikt eller förvärra en redan pågående sådan. Det kan argumenteras för att en ansökan om underhållsstöd både kan vara mer och mindre konflikt drivande än att på annat sätt försöka få till stånd en rimlig överenskommelse om underhåll, men det torde vara klart att varje ansökan om, och handläggning av, ett underhållsstöd riskerar vara konflikt drivande. Denna risk kan påverkas av hur stora ekonomiska krav som i slutändan faktiskt riktas mot den frånlevande föräldern, men redan det faktum att en ansökan har lämnats in, och en

utredning av betalningsskyldigheten görs, utgör en risk för konflikt. I en specifik situation, nämligen den där det står klart att den frånlevande föräldern helt saknar möjlighet att bidra till barnets försörjning, kan denna risk för konflikt uppfattas särskilt onödig. Det kan med visst fog hävdas att utredningen om, och den frånlevande förälderns inblandning i den utredningen, är ett instrument för att betona förälderns försörjningsansvar även om det i praktiken inte kan infrias. Frågan är dock hur denna signal om ansvaret bör vägas mot den risk för konflikt, med potentiellt stora konsekvenser för alla inblandade, som den kan ge upphov till.

En betydande del av alla bidragsskyldiga i underhållsstödssystemet har inte någon förmåga alls att bidra till barnets försörjning.¹⁸ I en stor del av dessa fall vet högst sannolikt boföräldern att så är fallet redan innan utredningen om betalningsskyldigheten inleds. Om boföräldern har ett behov av det ekonomiska tillskott som ett underhåll innebär, och underhållsstödet i en sådan situation är den enda möjligheten att få tillgång till detta tillskott, är det upp till boföräldern att bedöma de ekonomiska fördelarna mot riskerna med en ansökan. Lämnas en ansökan in kan boföräldern och barnet drabbas av den konflikt som kan uppstå, lämnas ingen ansökan in kan stora svårigheter att försörja sig i stället uppstå. I inte bara sällsynta fall kan det ekonomiska behovet vara så stort att försörjningen inte heller kan klaras med underhållsstöd och andra bidrag från den ekonomiska familjepolitiken utan också kräver ekonomiskt bistånd från kommunen. Eftersom ekonomiskt bistånd förutsätter att den sökande först har ansökt om alla andra möjligheter till försörjning däribland underhållsstödet kan ett avstående från att ansöka om underhållsstöd få ännu större ekonomiska konsekvenser.

¹⁸ Se avsnitt 3.5.

12 Utgångspunkter och överväganden om fördelningen av den ekonomiska familjepolitiken

12.1 Tidigare utredningar

12.1.1 Offentliga utredningar

Familjeutredningen 2000–2001

I februari 2000 tillsattes en utredning med uppdrag¹ att göra en analys av de samlade effekterna av de allmänna barnbidragen, underhållsstödet och bostadsbidraget till barnfamiljerna. Utredningen skulle enligt direktiven pröva om familjestödet kunde göras mer generellt, det vill säga med minskade marginaleffekter, men med bevarad eller ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet.

I sitt betänkande beskrev utredningen fyra alternativa konstruktioner av ett familjestöd som helt eller delvis innebar att det inkomstprövade bostadsbidraget avskaffades. I två alternativ avskaffades det helt, och i två alternativ avskaffades bostadsdelen av bidraget medan barndelen behölls. I stället innehöll de olika alternativen två nya generella tillägg till barnbidraget, ett till ensamföräldrar och ett tillägg till studerande föräldrar. Dessutom ingick i samtliga alternativ en höjning av rätten till barnbidrag från 16 till 18 år och en höjning av garantinivån i föräldrapenningen.

Två av alternativen, ett av de alternativ som innebar att hela bostadsbidraget avskaffades och ett där bara bostadsdelen avskaffades, innebar också kraftigt höjda flerbarnstillägg för barn tre och fyra (flerbarnstillägget för två barn var ännu inte infört). I dessa två alternativ tilläts de sammanlagda kostnaderna för staten att öka med

¹ Dir. 2000:16.

fem miljarder kronor per år. Det kan jämföras med de dåvarande kostnaderna för bostadsbidrag som var cirka fyra miljarder kronor. De två andra alternativen var kostnadsneutrala, med oförändrade flerbarnstillägg och lägre tillägg till barnbidraget för ensamföräldrar och studerande föräldrar. I sina konsekvensbeskrivningar visade utredningen att marginaleffekterna i genomsnitt skulle minska med cirka 6 till 10 procentenheter för ensamstående med barn och något, men mindre än 1 procent för sammanboende med barn.

Ur ett övergripande perspektiv skulle de olika alternativen generellt sett ha relativt liten effekt på inkomstfördelningen bland barnfamiljer. Den minskade inkomstprövningen skulle dock leda till försämrad ekonomi för många med låg ekonomisk standard, men förbättrad för andra. Detta under förutsättning att analysen gjordes ur ett statistiskt perspektiv, det vill säga utan hänsyn till de beteendeförändringar som minskade marginaleffekter förväntades ge upphov till. Utredningen gjorde också vissa analyser utifrån ett dynamiskt perspektiv, där försök gjordes att uppskatta beteendeförändringar. Det visade på motsatsen, det vill säga att personer med låg inkomst kunde få väsentligt förbättrad standard. Utredningen bedömde dock att den dynamiska analysen överskattade effekterna för personer med låg ekonomisk standard.

Underhållsstödutredningen 2002–2003

I mars 2002 tillsattes en utredning med uppdrag² att göra en översyn av den dåvarande lagen (1996:1030) om underhållsstöd. I sitt betänkande *Ett reformerat underhållsstöd* (SOU 2003:42) föreslog utredningen bland annat att en inkomstprövning skulle införas för boföräldrar vid mottagande av underhållsstöd och att Försäkringskassan skulle kunna träda in i barnets rätt till underhållsbidrag vid inkomster från utlandet. Någon inkomstprövning för boföräldrar infördes emellertid inte.

Utredningen övervägde också (se beskrivning i avsnitt 4.1.1 i detta betänkande), utan att lämna förslag, olika metoder för att betalningsskyldighet skulle kunna baseras på en mer aktuell inkomst än den som bidragsskyldig hade för två år sedan. Utredningen föreslog att utfyllnadsdelen i underhållsstödet, det vill säga det rena stödet från staten som en bidragsskyldig inte behöver återbetala, skulle provas

² Dir. 2002:39.

mot boförfäldernas inkomst. Syftet med förslaget var att öka legitimiteten för systemet och betona båda föräldrarnas ansvar för barnets försörjning.

Utredningen förordade vidare i sitt betänkande att grundavdraget vid bestämmandet av en bidragsskyldigs betalningsskyldighet skulle höjas väsentligt. På så sätt skulle den bidragsskyldiga kunna få förbehålla sig ett belopp som betydligt bättre stämde överens med ett skäligt belopp för egen försörjning innan hen ålades att återbetala ett underhållsstöd. Samtidigt förordades också en påtaglig höjning av den andel av "överskottet" som skulle tas i anspråk för sådan betalning. Denna andel skulle sättas så att hela överskottet skulle användas efter att hänsyn tagits till uttaget av skatt.

Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad 2009–2011

I juni 2009 tillsattes en utredning med uppdrag³ att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar. Utredningen föreslog i sitt betänkande *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull* (SOU 2011:51) bland annat ett införande av bostadsbidrag vid växelvis boende och avskaffande av underhållsstöd vid växelvis boende. Utredningen bedömde, som beskrivits i avsnitt 4.1.1 i detta betänkande, att den nuvarande utformningen av underhållsstödet borde förändras eftersom staten genom underhållsstödet i stor utsträckning hade kommit att ta över föräldrarnas primära underhållsskyldighet. Något förslag till ny utformning lämnades dock inte.

I sin analys konstaterade utredningen bland annat att växelvis boende för barn hade ökat kraftigt sedan mitten av 1980-talet. Det fanns flera tänkbara orsaker till denna utveckling. En faktor som enligt utredningen kunde ha haft betydelse var att ingen av föräldrarna kunde åläggas att betala underhåll och att vissa familjeekonomiska stöd kunde sökas av båda föräldrarna eller fördelas dem emellan vid växelvis boende. Utredningen konstaterade också att samarbetet fungerade tämligen väl mellan föräldrar med växelvis boende barn, medan det fungerade mindre väl när barnen primärt eller helt bodde hos en av föräldrarna. Den fråga där samarbetet fungerade sämst för

³ Dir. 2009:56.

var, oberoende av boendesituation, ekonomin. Ekonomiska frågor om barnet konstaterades vara en konfliktdrivande faktor, och rätten till familjeekonomiska förmåner kunde vara bidragande i detta. Utredningen konstaterade att det särskilt gällde om båda föräldrarna hade låga inkomster eller om de hade ojämlika ekonomiska förhållanden. Utredningen ansåg därför att en fördelning av de familjeekonomiska stöden som på ett bättre sätt beaktade den försörjningsbörda föräldrarna har för barn i hushållet skulle uppfattas som mer rättvist. Därför föreslog utredningen ett införande av det särskilda bidraget för växelvis boende barn och att underhållsstöd vid växelvis boende skulle avskaffas. Dessa förslag genomfördes senare.

Utredningen diskuterade också en rad åtgärder för att betona föräldrars försörjningsansvar för barn. Ett av förslagen var att det borde inrättas en instans som bistår föräldrar med råd och stöd för att komma överens om avtal om underhållsbidrag, denna instans föreslogs företrädesvis vara Försäkringskassan. Den nuvarande utformningen av underhållsstödet borde, som nämnts ovan, förändras och ersättas av ett system som förskotterade ett underhållsbidrag. Utredningen lämnade också ett förslag, om införande av tidsbegränsade underhållsstöd, som senare också kom att genomföras. Det skedde i och med införandet av den så kallade indragningsbestämmelsen när den betalningsskyldiga i rätt ordning betalat sitt betalningsbelopp under viss tid.

12.1.2 Myndighetsrapporter

Boverkets rapport

Bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med bostadsbidrag

I rapporten *Bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med bostadsbidrag*, som var föranledd av ett regeringsuppdrag, gav Boverket bland annat följande exempel på åtgärder för att nå syftet med att bostadsbidrag skulle kunna uppfylla de fastlagda syftena med stödet och att alla familjer med låg ekonomisk bärkraft skulle kunna hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder:

- Anpassa bostadskostnadsgränserna så att familjerna kan hålla sig med en bostad där varje barn har ett eget rum.

- Bostadskostnadsgränserna anpassas även till kostnaden för ny-producerade bostäder.
- De skilda inkomstgränserna för makar tas bort.
- Inkomstgränsen borde vara högre för makar än vad den är för ensamföräldrar, eftersom det är ytterligare en person som ska försörjas av inkomsten.
- Ytbegränsningen slopas. Den påverkar främst boende i egnahem och hindrar därmed familjer med många barn att kunna hålla barnen med ett eget rum.

Utöver dessa principiella slutsatser framhölls att man inte borde göra retroaktiva återkrav för perioder då man varit berättigad till bidrag. Detta då bidragen beräknades utifrån hela årets inkomst, oavsett om man helt hade saknat inkomst under delar av året. Hänsyn borde alltså tas till när en inkomstförändring inträffade under året. Argumentet var att det var orimligt att återkräva ett bidrag som man de facto var berättigad till när man uppbar det. Vidare menade Boverket att bidraget alltså inte borde kunna återkrävas på grund av att inkomster blivit högre senare under året.

Boverkets rapport *Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen?* – *Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar*

I Boverkets rapport från december 2006 *Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? – Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar* utvärderades 1997 års regeländring av bostadsbidragssystemet.

Boverkets slutsats var att varken reglerna om skilda inkomstgränser för makar, ytbegränsningen eller underlåtenheten att anpassa inkomst- och bostadskostnadsgränserna till inkomst- och hyresutvecklingen hade behövt införas. Målen enligt direktiven – att minska kostnadsökningen med 2,11 miljarder kronor, hade kunnat uppfyllas enbart genom att effektivisera efterkontrollen. Återkraven hade inte heller behövt göras retroaktiva för bidrag som bidragstagaren var berättigad till när hen uppbar dem. Regeländringarna innebar att utsatta familjer fick det svårare att hålla sig med goda bostäder till rimliga kostnader. Då allt färre barn omfattades av bostadsbidraget riskerade viktiga delar av skyddsnätet för ekonomiskt utsatta barn att monteras ned.

Institutet för Framtidsstudiers rapport

Bostadsbidrag och trångboddhet. Har 1997 års bostadsbidragsreform förbättrat bostadssituationen för barnen? (2006:13)

I Institutet för Framtidsstudiers rapport *Bostadsbidrag och trångboddhet. Har 1997 års bostadsbidragsreform förbättrat bostadssituationen för barnen?* undersöktes om 1997 års bostadsbidragsreform haft några effekter på andelen trångbodda bidragshushåll.

Resultaten visade att ytrestriktionen, i betydande grad, hade ökat andelen hushåll med barn som flyttat in i trångboddhet, en ökning med drygt 40 procent. Konsekvenserna av ytrestriktionen konstaterades skapa en inlåsnings effekt i stället för att fasa ut de bidragshushåll vars bostadskonsumtion ansågs vara för hög. Det ansågs ge indikation på att ytrestriktionen hade haft en negativ effekt på andelen trångbodda bidragshushåll och i förlängningen också en negativ effekt på barns boendeförhållanden.

Riksrevisionens granskningsrapport

Underhållsstödet – för barnens bästa? (RiR 2010:22)

I oktober 2010 lämnade Riksrevisionen granskningsrapporten *Underhållsstödet – för barnens bästa?* som tog upp frågeställningen om underhållsstödet var ett ändamålsenligt verktyg inom familjepolitiken och om systemet hanterades effektivt. Riksrevisionen kom fram till att många barn till särlevande föräldrar skulle få ett högre underhåll om underhållet beräknades enligt föräldrabalkens, förkortad FB, regler i stället för att föräldrarna reglerade underhåll via underhållsstödet.

Enligt Riksrevisionens granskning gick många barn, med nuvarande utformning av underhållsstödssystemet, miste om underhåll jämfört med om föräldrarna, om de hade ekonomisk förmåga att betala ett underhåll som var högre än nivån för underhållsstödet, i stället tillämpade FB:s regler.

Riksrevisionens enkät till föräldrar som betalade underhåll för sina barn via underhållsstödet visade att Försäkringskassans insatser för att nå regeringens mål om att fler föräldrar skulle reglera underhållet på egen hand var otillräckliga. Bland annat visade undersökningen att var fjärde förälder inte kände till att de kunde lösa underhållet på egen hand. Vidare visade enkätundersökningen att det skulle behövas andra typer av insatser än de rena informationsinsatser som

Försäkringskassan arbetade med för att nå målet om att fler föräldrar skulle lösa underhållet på egen hand. Sammanfattningsvis bedömde Riksrevisionen att det inte var en god ordning att barn riskerade att gå miste om ett högre underhåll på grund av att föräldrar inte kände till regelverket, inte visste hur man gjorde eller inte kom överens.

Föräldrar som skulle vilja beräkna underhållet för sina barn enligt FB:s regler hade ingenstans att vända sig om de ville ha hjälp utan att betala en avgift. Det fanns ingen myndighet eller annan instans som hade till uppgift att kostnadsfritt eller till en låg avgift bistå föräldrar med beräkningen av underhåll eller framtagande av avtal om underhåll enligt FB:s regler. Om föräldrar inte kunde komma överens om underhålls storlek var de hänvisade till att vända sig till domstol och driva en civilrättslig process.

Utöver att barn kunde gå miste om underhåll gav underhållsstödets juridiska form fler negativa konsekvenser. Underhållsskyldiga föräldrar som valde att reglera underhållet för sina barn via underhållsstödet hos Försäkringskassan riskerade att drabbas hårt om de blev föremål för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Orsaken var att Kronofogdemyndigheten inte fick räkna in det belopp som den betalningsskyldige föräldern skulle betala till Försäkringskassan i det belopp som Kronofogdemyndigheten inte fick driva in, det så kallade förbehållsbeloppet. Underhållsbidrag som hanterades enligt FB:s regler ingick däremot i förbehållsbeloppet. Vidare hade Försäkringskassan problem med att driva in underhåll från vissa länder utanför Norden när avtal om underhåll inte hade registrerats inför en behörig myndighet eller hade upprättats och beslutats av en sådan myndighet.

Försäkringskassan beräknade att myndigheten skulle kunna spara in 78 miljoner kronor årligen om de föräldrar som trots ekonomisk förmåga betalade underhåll för sina barn via Försäkringskassans underhållsstöd, reglerade underhållet på egen hand utan Försäkringskassans inblandning.

ISF:s rapport

Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet, En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn (ISF 2012:6)

I mars 2012 lämnade Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) rapporten *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet, En utvärdering av individuella inkomstgränser för makar med barn*.

Resultaten från studien visade på positiva effekter på hushållens arbetsutbud redan ett år efter det att reformen 1997 genomfördes. Dessa positiva effekter ökade ytterligare de nästföljande två åren. Effekterna på arbetsutbudet var positiva både för män och kvinnor och effekten var större för kvinnor än för män. Initialt såg man att reformen hade ökat inkomsten från försörjningsstöd. Denna effekt försvann dock två år efter reformen för att ytterligare ett år senare visa på en minskning i försörjningsstöd som en effekt av det ökade arbetsutbudet. Slutligen gav resultaten inget stöd för att reformen hade ökat separationsbenägenheten. Man såg i stället en minskad separationsbenägenhet hos de hushåll som hade påverkats av reformen. Slutsatsen var att individuella inkomstgränser var ett effektivt sätt att stärka arbetslinjen och öka arbetsutbudet.

**ISF:s rapport *Kvalitet i underhållsstöd,*
En granskning av Försäkringskassans handläggning (ISF 2015:3)**

ISF fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att granska om beslutsunderlag och beslut i underhållsstöd skedde i enlighet med gällande regelverk och med fokus på enhetlighet, effektivitet och rättssäkerhet. ISF skulle även undersöka på vilket sätt Försäkringskassan styrde kvalitetsutvecklingen inom förmånen.

ISF:s granskning visade bland annat att i Försäkringskassans bedömningar av barns boende och föräldrars särboende hade folkbokföringen en avgörande betydelse. Granskningen visade dock att det kunde finnas anledning att ifrågasätta om uppgiften om folkbokföring skulle tillmätas en sådan avgörande betydelse när det gällde att utreda boendesituationer.

Granskningen visade också att Försäkringskassans hantering till viss del bidrog till att upprätthålla normen att underhållsskyldiga föräldrar bara behövde betala ett underhåll som motsvarade underhållsstödsbeloppet. Det vanligaste förekommande betalningsbeloppet för bidragsskyldiga föräldrar var det maximala beloppet.

Granskningen visade vidare att fastställandet av betalningsskyldighet och andra delar av hanteringen av inbetalning och skulder inte prioriterades.

Det framkom också att det kunde finnas anledning att se över om den information som Försäkringskassan lämnade var tillräcklig för att föräldrarna skulle kunna hävda sin rätt.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärderings rapport *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändringar i skatte- och bidragssystemet?* (2016:2)

I Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärderings rapport från januari 2016 studerades hur känsliga svenska gifta kvinnor i låginkomsttagar- och medelinkomsttagarhushåll var för förändringar i de finansiella incitamenten att jobba. Studien var inriktad på den extensiva arbetsutbudsmarginalen, alltså beslutet att jobba eller inte jobba. Reformen 1997 innebar en positiv effekt på sysselsättningen. Effekten syntes tydligt två år efter reformen. Utifrån dessa effektskattningar togs värden fram på deltagandelasticiteten, som är ett mått på hur känslig sysselsättningen är för förändringar i skatte- och bidragssystemet. Den genomsnittliga elasticiteten för perioden 1994–2001 var tämligen modest, det vill säga arbetsutbudet reagerade relativt lite. Elasticiteten var emellertid högre för kvinnor med låg intjänandeförmåga.

Boverkets rapport *Trångboddheten i storstadsregionerna* (2016:28)

I Boverkets rapport *Trångboddheten i storstadsregionerna* från 2016 kartlades trångboddhetens utbredning i flerbostadshus i de tre storstadsregionerna Stormalmö, Storgöteborg och Storstockholm.

Enligt den norm som Boverket tittade på, det vill säga norm två vilken fastslogs 1967, var fler än två boende per rum (kök och vardagsrum räknat) trångbodda.

När trångboddhetens utbredning studerades geografiskt framstod Malmö stad, Göteborgs stad och Stockholms stad som särskilt trångbodda. I Storstockholm var andelen trångbodda högre än i Stormalmö och Storgöteborg, dessutom var trångboddheten vanligare i perifera delar av stockholmsregionen. I de församlingar där trångboddheten var särskilt hög var även andelen trångbodda barn och unga hög. I Storgöteborg och Stormalmö var medianinkomsten låg bland de trångbodda i församlingar med hög trångboddhet. I Storstockholm återfanns samma mönster för två tredjedelar av områdena med hög trångboddhet. Den resterande tredjedelen bestod av ett kluster av församlingar i Stockholms innerstad där medianinkomsten var högre än regionens genomsnitt. Avslutningsvis bekräftade kartläggningen

tidigare studier som visade att individer med utländsk bakgrund var trångbodda i större utsträckning än individer med svensk bakgrund.

**Riksrevisionens granskningsrapport *Bostadsbidraget*
– ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv (RiR 2017:9)**

I april 2017 lämnade Riksrevisionen en granskningsrapport om bostadsbidragets effekter på hushållens ekonomi och drivkrafter till arbete. Riksrevisionen bedömde i rapporten att bostadsbidraget var en fördelningspolitiskt träffsäker förmån som nådde hushåll med låga inkomster. Men stödets relativa storlek, och antalet hushåll som fick tillgång till det minskade, vilket ökade risken för en övervältring på ekonomiskt bistånd. Riksrevisionens granskning visade att de höjningar och förändringar av bostadsbidraget som hade genomförts under de senaste 20 åren inte följde löne- och prisutvecklingen. Det hade fått till följd att bidraget hade koncentrerats till hushåll med låga inkomster och låg relativ ekonomisk standard. Särskilt utsatta var sammanboende hushåll med bostadsbidrag.

Granskningen visade också att bostadsbidraget omfördelade inkomster i lägre grad än tidigare. De hushåll som tog emot bostadsbidrag hade ofta inkomster som låg så långt under gränsen för låg relativ ekonomisk standard att bidraget inte var tillräckligt för att lyfta dem över gränsen. Samtidigt mötte de hushåll som tog emot bostadsbidrag lägre genomsnittliga marginaleffekter än tidigare, vilket hade förbättrat incitamenten till arbete. Analysen visade dock att bostadsbidraget kunde påverka hushåll utan barns arbetsutbud negativt.

**Riksrevisionens granskningsrapport *Trångboddhet*
– konsekvenser för hälsa och skolresultat (RiR 2019:9)**

I februari 2019 lämnade Riksrevisionen en granskningsrapport om effekterna av trångboddhet enligt trångboddhetsnorm 3, vilken innebär att varje barn ska ha eget rum, att två vuxna kan dela sovrum och att det därutöver ska finnas ett kök och ett vardagsrum. Granskningen visade att trångboddheten hade ökat de senaste 20 åren. Ökningen var störst bland utrikes födda. Trångboddhet var vanligast i storstadskommuner och bland hushåll med de lägsta inkomsterna. I samband med införandet av en boytebegränsning inom bostadsbidraget 1997,

skedde en ökning av antalet trångbodda hushåll med bostadsbidrag. Sedan 2003 hade dock andelen trångbodda i denna grupp minskat.

Resultaten av granskningen visade att trångboddhet enligt trångboddhetsnorm 3 inte hade några effekter på vare sig vuxnas eller barns hälsa, vuxnas sjukfrånvaro eller barns skolresultat. Slutsatserna förändrades inte när striktare krav för vad som kvalificerade som trångboddhet analyserades. Det innebar enligt Riksrevisionens bedömning att det verkade finnas en säkerhetsmarginal mellan norm 3 och den trångboddhet som potentiellt sett skulle kunna vara skadlig. Enligt Riksrevisionen var det rimligt att tro att det fanns en nivå av trångboddhet som hade negativa konsekvenser. Riksrevisionen analyserade inte effekter av en mer extrem trångboddhet (fler än två personer delar sovrum) men fann att den extrema trångboddheten hade fördubblats under de senaste 20 åren, från cirka 2,5 till 5 procent av befolkningen.

Sammantaget gav resultaten inte stöd för att bostadsbidragets minskade bostadspolitiska fokus hade fått negativa konsekvenser för dem som efter införandet av boyterestriktionen flyttade till boenden som enligt trångboddhetsnorm 3 räknades som trångbodda. Granskningen visade följaktligen inte på oönskade konsekvenser av förändringen som genomfördes inom bostadsbidraget.

Resultaten gav enligt Riksrevisionen anledning att ifrågasätta om gällande trångboddhetsnorm var ändamålsenligt utformad, dels för att fungera som ett riktmärke för vad som ska betraktas som lägsta acceptabla utrymmesstandard och utifrån inriktningen på bostadsbidraget, dels med utgångspunkt i de mål för bostadsbyggandet som riksdagen har ställt sig bakom.

Riksrevisionens granskningsrapport *Flerbarnstillägget i barnbidraget – ett generellt bidrag som kan effektiviseras* (RiR 2020:9)

I mars 2020 lämnade Riksrevisionen en granskningsrapport om effektiviteten i flerbarnstillägget i barnbidraget. Riksrevisionen fann att ett generellt stöd till flerbarnsfamiljernas köpkraft, i form av ett flerbarnstillägg, var ett träffsäkert sätt för den ekonomiska familjepolitiken att utjämna ekonomiska skillnader i befolkningen. Av de 3,7 miljarder kronor som betalades ut i flerbarnstillägg 2019 gick sammanlagt cirka 2,3 miljarder (62 procent) till barnhushåll i de fyra lägsta inkomstdecilerna. Det var cirka 560 miljoner kronor (33 pro-

cent) mer än motsvarande summa för det allmänna och förlängda barnbidraget. Personer i de fyra högsta inkomstdecilerna fick cirka 370 miljoner kronor (34 procent) mindre i flerbarnstillägg än motsvarande summa för det allmänna och förlängda barnbidraget. Med andra ord fick barnfamiljer i de fyra lägsta inkomstdecilerna en betydande del av de 3,7 miljarder kronor som under 2019 betalades ut i flerbarnstillägg. Det var enligt Riksrevisionen ett förväntat resultat mot bakgrund av att barnfamiljer med många barn i genomsnitt hade sämre ekonomisk standard än barnfamiljer med få barn. Det var främst sammanboende föräldrar som gynnades av barnbidragets utformning med ett flerbarnstillägg, eftersom sammanboende tenderade att ha fler barn än ensamstående föräldrar.

I oktober 2005 utökades rätten till flerbarnstillägg till att även omfatta familjer med två barn samtidigt som barnbidraget och flerbarnstillägget höjdes. Flerbarnstilläggets förmåga att bidra till målet om en god ekonomisk levnadsstandard för barnfamiljer hade förbättrats i och med dess ökade omfattning. År 2017 bidrog flerbarnstillägget till att cirka 6 procent av de personer som utan ett flerbarnstillägg skulle ha hamnat under gränsen för låg inkomststandard i stället hamnade över gränsen. År 1997 var motsvarande andel 2 procent. Utvidgningen av flerbarnstillägget, till redan det andra barnet, innebar dock att den fördelningsmässiga träffsäkerheten i flerbarnstillägget försämrades. Riksrevisionen fann att införandet av flerbarnstillägget för barn nummer två försämrade flerbarnstilläggets kostnadseffektivitet i förhållande till målet om god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer. För varje enskild familj utgjorde flerbarnstillägget för barn nummer två och tre ett litet tillskott till hushållets disponibla inkomst, men då de berörda hushållen var många blev statens utgifter jämförelsevis höga. Resultatet i form av minskad ekonomisk utsatthet per satsad krona var allra minst för flerbarnstillägget för barn nummer två i en familj. De 1,3 miljarder kronor som betalades ut i flerbarnstillägg för andra barnet under 2019 bidrog i liten utsträckning till att förbättra enskilda barnfamiljers ekonomiska situation.

Riksrevisionen undersökte ett åldersdifferentierat flerbarnstillägg men fann att det inte ökade måluppfyllelsen. Riksrevisionen ansåg att flerbarnstilläggets ersättningsnivåer borde ses över och att fler sätt att differentiera barnbidraget borde övervägas. I översynen borde det övervägas om flerbarnstillägget för barn nummer två skulle avskaffas

så att de statliga medel som därmed frigjordes kunde användas på ett sätt som kunde förväntas ge bättre måloppfyllelse.

12.2 Överväganden

Den ekonomiska familjepolitiken har sedan 2000-talet början blivit sämre på att hjälpa de mest ekonomiskt utsatta hushållen med barn till en bättre ekonomisk standard. Det beror främst på den minskade relativa effekten av de behovsprövade bidragen. Behovsprövade, och då särskilt inkomstprövade bidrag, har bäst förutsättningar att effektivt förbättra levnadsstandarden för barn med låg ekonomisk standard.

Inkomstprövade bidrag kan dock påverka incitamenten för arbete. Om den ökade arbetsinsats, och de eventuellt ökade kostnader, som krävs för att en person ska kunna öka sin inkomst inte bedöms stå i relation till den ökade disponibla inkomst den leder till kan personen avstå från att öka arbetsinsatsen. Risken för att individer avstår från att öka sin bruttoinkomst när de har möjlighet ökar ju mindre andel av den ökade bruttoinkomsten som de får behålla som disponibel inkomst. Denna andel påverkas av såväl skatter som hur avräkningen av de bidrag som hushållet får utformas. Hur mycket den påverkar vilka val enskilda individer gör beror också på vilka möjligheter den enskilda faktiskt har att påverka sin inkomst och hur stor den förändrade arbetsinsatsen är i förhållande till den förändrade bruttoinkomsten.

Om avsikten med ett bidrag är att lyfta så många av de hushåll som utan bidrag inte har en tillräcklig ekonomisk standard i förhållande till en viss bestämd gräns behöver dock inkomstavräkningen vara tillräckligt stor för att undvika otillräckliga bidrag till vissa och bidrag till andra som redan har tillräcklig ekonomisk standard. Ställning behöver tas till hur stort problem otillräckliga bidrag till de med störst behov är respektive hur mycket bidragen till de hushåll som saknar behov enligt den definierade gränsen får kosta. Avvägningen mellan dessa två kan emellertid göras lättare om behovsprövningen kan göras effektivare genom en större inkomstavräkning av bidraget. En sådan större inkomstavräkning behöver samtidigt beakta hur den påverkar incitamenten för arbete för dem som berörs.

Den ekonomiska familjepolitiken består förutom av de behovsprövade förmånerna också av andra förmåner. Samspelet med de generella bidragen kan ha stor betydelse för ett hushålls ekonomiska situation men också för incitamenten för arbete och andra val. Det är viktigt att inte bara de behovsprövade bidragens nivåer kan motiveras ur ett familjepolitiskt perspektiv utan också utifrån den sammanlagda bidragsnivån. När de behovsprövade bidragen läggs samman med de generella bidragen konstaterar utredningen att den nuvarande konstruktionen av bostadsbidraget fungerar relativt väl för ensamstående och sammanboende med få barn. För hushåll med flera barn, särskilt för sammanboende, är bidraget sämre anpassat. Ensamstående med flera barn är dock i stor utsträckning beroende av underhållsstödet för att nå en rimlig levnadsstandard. Underhållsstödet är inte behovsprövat för boförelärdern och riskerar därför att vara mindre träffsäkert när det gäller att riktas till dem med störst ekonomiska behov. För sammanboende med barn är de samlade stödet mindre väl anpassat särskilt när inkomsterna är ojämnt fördelade mellan de sammanboende.

Det nuvarande bostadsbidraget har alltmer blivit ett allmänt konsumtionsstöd och det är otydligt vilka kostnader som bidraget är avsett att ge stöd för. Bostadsdelen av bostadsbidraget beaktar bara sådana bostadskostnader som i liten grad hänger samman med de kostnader som hushåll med barn har just på grund av de behov av bostad som dessa hushåll har men som hushåll utan barn saknar. Barn delen av bostadsbidraget uppgår till ett visst belopp för det första barnet och är olika beroende på hur mycket barnet bor i hushållet. Det är inte uttalat vilka kostnader som bidraget är avsett att ge stöd för och det är därför också svårt att avgöra om det är rimliga proportioner mellan bidragets nivå för hemmavarande barn, växelvis boende barn och umgängesbarn. Att det saknas en tydlig koppling till vissa kostnader gör det också svårt att avgöra om bidraget i tillräcklig grad kan anses anpassas när priser och eventuellt också löner ökar i samhället. Varken bostadsdelen eller barndelen av bidraget beaktar fler än tre barn och barndelen ger låga bidrag för tillkommande barn efter det första, oberoende av vad som kan antas vara den underliggande kostnad som stödet ges för.

Den nuvarande utformningen av underhållsstödet har kommit att innebära att stödet närmast konkurrerar med underhållsbidraget, eller annorlunda uttryckt de principer som FB ställer upp för hur det eko-

ekonomiska föräldraansvaret ska fördelas mellan särlevande föräldrar. Konkurrensen riskerar leda till att ekonomiska incitament avgör hur underhållet sköts. Underhållsstödet har vidare blivit så normerande att det sannolikt är en liten del av alla särlevande föräldrar som delar på det ekonomiska ansvaret för barnet på det sätt som FB föreskriver.

Att förutsättningarna för att få del av samhällets stöd för en särlevande boförälder ges genom underhållsstödet och därmed förutsätter en utredning av den frånlevande föräldrarnas inkomstsituation kan också leda till en risk för att det uppkommer en konflikt mellan föräldrar. Denna risk kan antingen leda till en försämrad relation mellan föräldrarna och mellan dessa och barnet, eller till att boföräldern avstår från stödet. I en specifik situation, nämligen den där det står klart att den frånlevande föräldern helt saknar möjlighet att bidra till barnets försörjning, kan denna risk för konflikt uppfattas särskilt onödig.

12.2.1 Försörjningsansvaret för barn bör primärt ligga på föräldrarna och statens stöd ges bara när deras resurser inte räcker till

Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen svensk lag. Enligt barnkonventionen ska bland annat varje barn ha rätt att bli omvårdat av sina föräldrar (artikel 7). Konventionsstaterna ska också respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna, att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9.3). Konventionsstaterna ska även göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling och ska enligt konventionen ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran (artikel 18.1).

Även FB reglerar föräldrars gemensamma ansvar, och då uttryckligen i ekonomisk mening, genom att föreskriva att föräldrar är underhållsskyldiga gentemot sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga (7 kap. 1 §). Av FB följer också att när ett barn bor varaktigt med bara den ena föräldern ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag för barnet. Underhålls-

beloppet fastställs sedan genom dom eller genom avtal mellan berörda parter (7 kap. 2 §).⁴

Föräldrarna är alltså primärt ansvariga för barnets underhåll. Föräldrarna ska sinsemellan ta del i kostnaderna var och en efter sin förmåga. Underhållsskyldigheten ska fullgöras genom betalning av underhållsbidrag till barnet om föräldern inte har vårdnaden om barnet och inte heller bor varaktigt med barnet eller har vårdnaden om barnet gemensamt med den andra föräldern men barnet bara bor varaktigt med den andra föräldern. Hur mycket underhållsbidrag som ska betalas regleras inte i detalj i FB, men enligt praxis används den så kallade kvotdelningsmetoden. Metoden innebär att barnets behov först fastställs och därefter beräknas hur stor del av kostnaderna för dessa som var och en av föräldrarna har ekonomisk förmåga att ta ansvar för.

Underhållsbidrag fastställs normalt efter överenskommelse i avtal mellan föräldrarna eller mellan den bidragsskyldiga föräldern och den studerande om barnet fyllt 18 år. Underhållsbidrag kan också fastställas genom dom. Om föräldrarna inte kan komma överens om kostnader för barnets behov finns olika metoder för att fastställa en mer schablonberäknad kostnad. I och med att underhållsbidraget kan fastställas genom avtal kan också föräldrarna komma överens om en annan fördelning av ansvaret än den fördelning efter förmåga som kvotdelningsmetoden ger. Ett underhållsbidrag kan därför innebära att föräldrarna gemensamt tar ansvar för barnets faktiska behov på ett jämlikt sätt, men kan också innebära såväl en ojämlig fördelning av ansvaret, eller att barnets behov inte tillgodoses.

Normalt bör en överenskommelse om underhållsbidrag vara till gagn för barnet. Hänsyn tas till barnets faktiska behov. Föräldrarna tar del i kostnader för dessa efter sin förmåga. Att föräldrarna därmed kommer överens om barnets behov och försörjer barnet efter sin förmåga torde öka förutsättningarna för en god relation mellan barnet och båda föräldrarna. En sådan överenskommelse mellan föräldrarna om underhållsbidrag också främja möjligheterna för samarbete dem emellan i andra frågor om barnet.

⁴ För en mer utförlig beskrivning av barnkonventionens och FB:s bestämmelser se t.ex. kapitel 1 i utredningens promemoria *En justerad indragningsbestämmelse*, 2020-06-09, dnr Komm2020/00306.

Alla föräldrar kan inte komma överens om barns underhåll. Det kan till exempel bero på att de på grund av en konflikt har stor misstro eller missunnsamhet mot varandra. Att försök att komma överens misslyckas i sådana situationer kan bero på att föräldrarna utgår från att ett avtal ska vara till så stor egen nytta som möjligt och så stor skada som möjligt för den andra föräldern. Det kan också bero på att det är komplicerat att beräkna och fastställa vad som är ett rimligt underhåll från den frånlevande föräldern, särskilt när föräldrar inte har full insyn i varandras ekonomiska och andra levnadsförhållanden.

Dagens underhållsstöd är bland annat avsett att tillförsäkra barnet och boföräldern den frånlevande förälderns underhåll om en överenskommelse om underhållsbidrag inte kan nås eller den frånlevande föräldern inte fullföljer en sådan överenskommelse. Barnet och boföräldern har visserligen också andra möjligheter att få till stånd ett avtal om underhållsbidrag genom att väcka talan i domstol. De har också andra möjligheter att se till att underhållet också betalas, genom att ansöka om att Kronofogden driver in underhållet. Sådana åtgärder kan dock vara både kostnadsdrivande och tidskrävande.

Underhållsstödets funktion som garant för att barnet och boföräldern får tillgång till ett underhåll från den frånlevande föräldern, genom Försäkringskassans utbetalning i förskott oberoende av om den frånlevande föräldern betalar eller inte, är därför mycket viktig. Det nuvarande regelverket för underhållsstöd är emellertid inte utformat på ett sådant sätt att det tar utgångspunkt i föräldrarnas primära ansvar och inte heller i en jämlik fördelning av detta ansvar mellan föräldrarna genom en fördelning dem emellan efter var och ens ekonomiska förmåga. De främsta skälen till det är att varken det belopp som betalas ut till boföräldern eller det belopp som den frånlevande föräldern blir skyldig att betala till Försäkringskassan, fastställs utifrån principen om jämlik fördelning efter föräldrarnas ekonomiska förmåga. I det utbetalade beloppet beaktas heller inte alls boförälderns, eller föräldrarnas sammanlagda, förmåga att försörja barnet. Det sistnämnda beror på att underhållsstödet utöver att tillförsäkra barnet och boföräldern ett underhåll från den frånlevande föräldern också garanterar ett underhåll på en viss lägsta nivå, som är olika beroende på barnets ålder. Denna summa är helt oberoende av vilket behov boföräldern eller föräldrarna utifrån sin ekonomiska situation har av en sådan garanti.

Enligt utredningens mening behöver statens stöd till föräldrar som inte kan komma överens om ett jämlikt fördelat ekonomiskt ansvar för barnets försörjning, förändras i grunden i förhållande till dagens underhållsstöd. Det faktum att underhållsstödet både riskerar att konkurrera ut underhållsbidraget som det sätt som först bör komma i fråga som metod för att reglera underhåll, och att underhållsstödet är starkt normerande för avtal om underhållsbidrag är ett starkt motiv för detta. De överordnade principer som följer av såväl barnkonventionen som FB måste upprätthållas också av det stöd som staten ger.

12.2.2 Underhållsreglering med staten som mellanhand ska inte väsentligt skilja sig från vad FB föreskriver

Om de överordnade principer som kommer till uttryck i barnkonventionen och FB, i praktiken ska få genomslag i hur merparten av särlevande föräldrar tar ansvar för sina barns försörjning, krävs att den stora grupp av de föräldrar som i dag använder staten som mellanhand för reglering av underhållet, reglerar ett belopp som fastställs utifrån dessa principer. Om den statliga regleringen av underhållet bygger på dessa principer upphör också den konkurrens som uppstår gentemot civilrättsliga avtal baserade på dessa principer och den normerande effekt på sådana avtal som underhållsstödet i dag har.

Utgångspunkten för beräkning av vilket belopp som staten ska tillförsäkra ett barn och en boförälder, om en frånlevande förälder riskerar att inte bidra till barnets försörjning, bör därför vara ett belopp som beaktar föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga och var och ens förmåga att ta del i det gemensamma ansvaret. Detta bör göras bland annat genom att tillämpa den så kallade kvotdelningsmetoden. Det bör också i övrigt så långt möjligt och lämpligt bygga på det som FB föreskriver. Utredningen bedömer att förutsättningarna för att beakta båda föräldrarnas aktuella ekonomiska förmåga har ökat väsentligt efter införandet av arbetsgivardeklarationer på individnivå.

Den del av statens stöd till särlevande föräldrar som avser att reglera underhåll bör inte heller inkludera något monetärt stöd till föräldrarna att klara barnets försörjning. Genom att låta den statliga underhållsregleringen enbart innebära en förmedling av det underhåll som den frånlevande föräldern kan och bör bidra med uppstår

inte ekonomiska incitament att välja staten som mellanhand på det sätt som dagens underhållsstöd innebär.

Genom att det belopp staten förmedlar beror på föräldrarnas sammantagna förmåga och det inbördes förhållandet mellan deras respektive förmåga bortfaller också den starkt normerande roll som garanterade beloppsnivåer har inneburit för civilrättsliga överenskommelser. I många fall har denna normering lett till att fördelningen av det ekonomiska föräldraansvaret i praktiken påtagligt har avvikit från den jämlika fördelning som avses i FB.

Normeringen som underhållsstödet har inneburit är dock inte enbart av ondo. Att de belopp som gäller i underhållsstödet ses som lämpliga belopp att komma överens om i ett avtal om underhållsbidrag kan leda till både ett högre och ett lägre belopp än vad föräldrarna annars skulle ha kommit överens om. Det finns goda skäl att tro att det har inneburit att många belopp blivit högre än vad de annars hade varit, främst eftersom båda föräldrar är medvetna om att en överenskommelse om ett lägre belopp kan sättas ur spel genom en ansökan om underhållsstöd från boföräldern.

Ett statligt system för underhållsreglering som kan användas som alternativ (eller komplement) till en civilrättslig överenskommelse kommer alltid att fungera normerande i någon mån. Det är enligt utredningens mening bra. Ett statligt system med beräkning enligt kvotdelningsmetoden och med vissa fastlagda belopp, inte minst vad som kan anses som en rimlig normalkostnad för ett barn skulle rimligen verka normerande i just dessa avseenden. Det leder mycket sannolikt till bättre möjligheter att nå rimliga överenskommelser byggda på rätt principer. Inte minst de föräldrar som efter kontakt med Försäkringskassan, i samband med en ansökan om stöd, kan i betydligt större utsträckning än i dag förväntas reglera underhållet på en nivå som betydligt bättre motsvarar en jämlik fördelning.

12.2.3 Risken för påverkan på konflikter bör beaktas

När en fråga om underhåll aktualiseras, antingen i samband med en separation, i samband med ett barns födelse när föräldrarna inte bor ihop eller när föräldrarna efter att ha haft en överenskommelse i samförstånd om barnets försörjning inte längre är nöjda med den överenskommelsen, befinner sig föräldrarna ofta i konflikt. Om inte

konflikten finns dessförinnan så är risken stor att den uppstår när frågan om att den ena föräldern ska betala ett underhåll, formellt till barnet men i praktiken, till den andra föräldern. Risken för konflikt som uppstår enbart av det skäl att en fråga om underhåll, eller förändrat underhåll, aktualiserats kan inte elimineras men måste beaktas vid utformningen av regler.

Kombinationen av okunskap om möjligheten och metoden för att reglera underhållet själva och en pågående konflikt, eller risk för konflikt, driver sannolikt många föräldrar till att lösa underhållet med staten som mellanhand. I den mån konflikterna är allvarliga är det också en viktig funktion för det statliga stödet att kunna mildra konfliktnivån och åtminstone tillfälligt vara ett alternativ till egna överenskommelser. Konflikter, eller risken för konflikter, försvårar en lösning där föräldrarna hanterar underhållet själva, men torde sällan vara av det slaget att de omöjliggör en lösning, i varje fall inte på sikt. Eftersom det emellertid ofta finns starka drivkrafter för föräldrar att välja underhållsstödet finns det skäl för att motverka dessa drivkrafter.

Föräldrarna är primärt ansvariga för barnets försörjning. I nästan alla fall är en överenskommelse om ett underhållsbidrag en bra metod att fördela ansvaret på det avsedda sättet mellan föräldrarna. Om reglering av underhåll genom avtal om underhållsbidrag ger ett likvärdigt belopp som reglering av underhållet med staten som mellanhand bör risken för konflikt, som kan uppstå på grund av att valet mellan de olika sätten att reglera underhållet är fördelaktigt för den ena föräldern men ofördelaktigt för den andra, påtagligt kunna minska.

Ett förhållande som ibland lyfts fram som orsak till risk för konflikter i samband med att ett underhåll ska regleras är att det kan innebära en insyn i respektive förälders ekonomiska förhållanden. Det skulle kunna vara ett skäl till att föräldrar i dag väljer att reglera underhållet via underhållsstödet. Skulle det statliga systemet för reglering bygga på principen om fördelning av ansvaret efter var och ens ekonomiska förmåga kommer det belopp som regleras vara resultatet av en beräkning som bygger på båda föräldrarnas inkomster och andra privatekonomiska förhållanden. Det skulle i så fall, för de föräldrar som ser det som problematiskt att utlämna sådan information till den andra föräldern, kunna öka risken för konflikt.

Även om det är oundvikligt, och bör vägas mot de fördelar som den jämlika fördelningen av ansvaret som blir följden av att bygga på den inbördes relationen i ekonomiskt avseende, bör det beaktas när

andra regler övervägs och tillämpas. Blotta risken för att insynen i den andra förälderns ekonomi kan öka risken för konflikt bör åtminstone innebära att handläggningen av ärenden om statlig reglering av underhåll inte ger den andra föräldern en sådan insyn som inte är befogad för att kunna fastställa ett korrekt belopp.

12.2.4 Bostadsbidragets olika syften bör tydliggöras

Dagens bostadsbidrag har två olika delar som åtminstone i sin grund och ursprung fyller två olika syften. Bostadskostnadsdelen av bidraget syftar till att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och rymliga bostäder. Barndelens syfte kan enligt utredningen beskrivas som att stödja föräldrar med otillräckliga ekonomiska resurser att klara kostnader för barnen som inte täcks av andra bidrag.

Tidigare, i avsnitt 11.2.6, har beskrivits hur bostadsbidraget har kommit att bli ett allmänt konsumtionsstöd, varför denna tydliga uppdelning av syften kanske inte längre gäller. Enligt utredningens mening har det dock betydande fördelar om bidraget har tydligt angivna syften med respektive bidragsdel. Det underlättar en anpassning av bidragets nivåer utifrån förändrade omvärldsförhållanden, till exempel förändrade priser, eller ändrade politiska ambitionsnivåer.

I avsnitt 12.2.1 och 12.2.2 ovan argumenteras för att det statliga stödet till föräldrar att reglera underhållet för barn när föräldrarna är särlevande bör renodlas så att det inte längre inkluderar ett ekonomiskt tillskott om föräldrarna tillsammans saknar förmåga att försörja sina barn. Ett sådant tillskott bör i stället också ges inom ramen för ett behovsprövat bidrag som kompletterar de två delar som i dag finns i bostadsbidraget. Syftet med denna del av bidraget skulle vara att ge de boföräldrar som inte får eller kan få underhåll från den frånlevande föräldern med minst hälften av ett barns normala kostnader, ett tillägg till bidraget som svarar mot det uteblivna underhållet.

Enligt utredningens mening är det viktigt inte bara att de olika delarna av bidraget har tydligt uttalade syften, utan också att dessa syften återspeglas i nivåerna på bidraget. I dagens bostadskostnadsdel är detta tydligt. Bidraget ges till bostadskostnader i ett visst intervall där den övre gränsen ursprungligen definierades utifrån vad som var ett rimligt tak för sådana bostadskostnader som bör ge bidrag,

och bidraget ges, före inkomstavräkning, med 50 procent av dessa kostnader. På motsvarande sätt bör också övriga delar av bidraget definieras. När det uppstår en vilja eller ett behov av att förändra bidragets nivåer kommer ett så definierat bidrag kunna ta sikte på just den del och aspekt av bidraget som viljan eller behovet syftar till.

12.2.5 Bidrag bör ges till hushåll som har otillräckliga resurser för att försörja sig själva ...

Bostadsbidraget till hushåll med barn kan benämnas som statens yttersta ekonomiska skyddsnät för barnfamiljer. Genom detta bidrag ger staten hushåll med barn tillgång till resurser innan dess att familjens behov av kommunalt ekonomiskt bistånd eventuellt behöver prövas. Bostadsbidraget är inte tillräckligt för alla för att klara sig utan ekonomiskt bistånd, samtidigt som det är en rimlig målsättning att bidraget hjälper många att vara mindre eller inte alls beroende av sådant bistånd. Enligt utredningens mening är den kanske viktigaste egenskapen hos detta statens yttersta skyddsnät, att det riktas mot just den grupp som kan lyftas ur ett behov av ekonomiskt bistånd. Inte utan mycket betydande utgiftsökningar skulle bidraget kunna lyfta även de hushåll som har mycket små eller inga egna inkomster alls.

Det ekonomiska biståndet fyller en viktig funktion för många hushåll och för att behovsprövningen i vissa fall ska vara ändamålsenlig. Ett hushåll som helt eller till övervägande del får sin försörjning från samhället, då inte inkluderat till exempel socialförsäkringar vilka ersätter förlorad förvärvsinkomst, bör få sitt behov prövat på ett ingripande sätt. De krav på att uttömma alla andra möjligheter till försörjning som en prövning av ekonomiskt bistånd kräver är därför viktig. I vissa fall är det dock inte befogat med en sådan ingripande behovsbedömning, till exempel när det står klart att bristen på ekonomiska resurser för att klara sin försörjning kvarstår efter att alla andra möjligheter är uttömda och bristen inte är tillfällig.

Fördelningen av ett behovsprövat bidrag med den funktion bostadsbidraget har är en central egenskap. Bidraget måste vara träffsäkert, det vill säga fördelas i så stor utsträckning som möjligt till hushåll med behov och inte till hushåll utan behov. De bör också fördelas i större utsträckning till hushåll med stora behov än till hushåll med mindre behov. Den grundläggande konstruktion som dagens bostadsbidrag har, med ett bidrag som avräknas för inkomster som över-

stiger en viss nivå innebär att träffsäkerhet i detta avseende kan uppnås. För ensamstående, åtminstone med få barn, fungerar nuvarande beloppsnivåer relativt väl för att uppnå träffsäkerhet. För sammanboende, särskilt om inkomsterna mellan de sammanboende är ojämnt fördelade och antalet barn är flera, fungerar det mindre väl.

Generellt är bidraget mindre väl anpassat till hushåll med många barn. I många fall är bidraget helt avräknat vid betydligt lägre inkomster än det som krävs för att hushållet ska klara mycket grundläggande konsumtion. Även om bidraget inte i alla fall kan klara att ge ett tillräckligt stöd till hushåll med stor ekonomisk brist för att klara grundläggande behov är det, enligt utredningens uppfattning, viktigt att bidraget till sådana hushåll åtminstone har rätt till bidrag för att det ska vara träffsäkert.

12.2.6 ... men ta sin utgångspunkt i merkostnader för barnen

En grundläggande egenskap för ett träffsäkert inkomstprövat bidrag är alltså att bidraget i så stor utsträckning som möjligt ger hushåll med otillräckliga egna resurser att klara de mest grundläggande utgifterna rätt till bidrag. Dagens bostadsbidrag till hushåll med barn, som är den största målgruppen, är en viktig del av den ekonomiska familjepolitiken.

Målen för den ekonomiska familjepolitiken är utöver att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer också att den ska minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Skillnaden i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn beror i första hand på kostnader för barnen. Dessa ökade kostnader som ett hushåll har för att det har barn består i ökade kostnader för en rymligare bostad och kostnader för barnens konsumtion inklusive ökade hushållsgemensamma kostnader för sådan konsumtion som beror på antalet personer som bor i hushållet. Ska bidraget syfta till att minska skillnaden i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn så bör bidraget riktas mot de kostnader som skiljer hushållen åt. Det vill säga till de extra kostnader hushållet har för barnen.

Bidrag för ökade kostnader för barnens individuella konsumtion och för de ökade hushållsgemensamma kostnaderna bör ges i relation till hur stora dessa ökade kostnader är. Barn kan kosta olika mycket, men eftersom bidraget är statligt och behovsprövat bör hän-

syn, enligt utredningens mening, i första hand relatera till grundläggande behov. En rimlig utgångspunkt är sådan baskonsumtion som bland annat utgör grunden för ekonomiskt bistånd. Sådana kostnader är i första hand individuella, det vill säga uppstår för varje enskilt barn. I varje fall vissa av de ökade hushållsgemensamma kostnaderna, men också i viss utsträckning andra kostnader kan dock vara lägre för tillkommande barn än för det eller de första barnen. Främst de individuella kostnaderna som ett hushåll har för barn påverkas av hur stor del av tiden som barnet vistas i hushållet. Bidraget bör relatera till den del av konsumtionen som uppstår i just det hushåll som bidraget ska lämnas till, det vill säga ta hänsyn till om barnet bor där hela eller nästan hela tiden, om barnet bor där ungefär halva tiden eller om barnet bara bor där tidvis.

Att bidraget, i den del som avser kostnader för barn, relaterar till en viss kostnad för till exempel baskonsumtion innebär inte nödvändigtvis att bidraget ska täcka sådana kostnader helt. Hänsyn behöver tas till andra bidrag, inklusive att det vid mycket stor brist på resurser kan vara befogat med en sådan mer ingripande behovsprövning som ekonomiskt bistånd innebär. Hänsyn behöver också tas till att ett högt bidrag till dessa kostnader kan påverka incitamenten att arbeta. Hur stor andel av de kostnader som bidraget relateras till som bidraget ska ge är också en fråga om politisk ambitionsnivå.

Bidrag till ökade kostnader för bostadskostnader bör på motsvarande sätt ges i relation till hushållets ökade kostnader för att det finns barn i hushållet. I ännu större utsträckning än vad som gäller övriga barnkostnader kan denna ökade kostnad variera. Utgångspunkten bör vara att det är sådana marginalkostnader som uppstår för att bostaden ska uppfylla det bostadspolitiska målet för bidraget, nämligen att ge barnhushållen möjlighet att hålla sig med goda och rymliga bostäder. Bostadskostnader varierar mellan olika boendeformer och mellan olika delar av landet. Bostadskostnaden påverkas även i övrigt av hur hushållet bor, exempelvis om bostaden för ett barnhushåll faktiskt är anpassad till behoven av ökad rymlighet som barnen innebär. Den stora variation som finns vad gäller bostadskostnader kräver enligt utredningens mening att det är den faktiska bostadskostnaden som bör beaktas i bidraget. Att bidraget bör ges till marginalkostnaden för barnen innebär vidare att det bör bortses från sådana bostadskostnader som hushållet hade haft om det inte funnits barn i hushållet.

En konstruktion med ett bidrag som relateras till bara de kostnader som beror på att det finns barn i hushållet anser utredningen stärker bidraget både i relation till de familjepolitiska och de bostadspolitiska målen. Att bidraget på så sätt inriktas mot bostadskostnader i ett visst intervall innebär, liksom när det gäller bidrag till barnkostnader, inte att bidraget behöver täcka hela denna kostnad. Hänsyn behöver tas till, utöver andra bidrag och påverkan på incitamenten för arbete, också incitament att begränsa bostadskostnaden. Så länge en ökad kostnad till, en inte obetydlig del, måste bekostas med egen inkomst kan eventuella val mellan olika bostäder förväntas göras med hänsyn till sådana incitament.

12.2.7 Avvägning mellan margineffekter, otillräckliga bidrag för personer med låga inkomster och bidrag till hushåll som saknar behov

I avsnitt 11.2.2 och 11.2.3 diskuteras hur det å ena sidan finns goda skäl att begränsa marginal- och tröskeffekter, å andra sidan innebär en stor utmaning att åstadkomma en hög träffsäkerhet i ett behovsprövat bidrag om sådana margineffekter är låga. Utredningens mening är att det noggrant bör övervägas om den hittillsvarande uppfattningen om att de margineffekter som bostadsbidraget i dag ger upphov till inte kan tillåtas bli högre. Margineffekternas påverkan på incitamenten för arbete är rimligen olika stora i olika inkomstintervall, även om det finns begränsat forskningsstöd för hur stor denna skillnad är. Det finns skäl att å ena sidan överväga sänkta margineffekter för personer med inkomster i sådana intervall där många har stor möjlighet att påverka sitt arbetsutbud, å andra sidan öka margineffekterna i andra högre inkomstintervall, där påverkan på arbetsutbudet är mindre och bidragets träffsäkerhet sätts på prov.

Utredningen har emellertid tolkat direktivens skrivningar om fokus på margineffekter ”och hur incitamenten för arbete kan förbättras” så att förslag om ökade margineffekter inte kan lämnas. Mot bakgrund av det är utredningens utgångspunkt för avvägningen mellan att bidraget ska ge tillräckliga bidrag för dem med störst behov och inte ge bidrag till hushåll som saknar behov att det första ledet väger tyngre, det vill säga det är överordnat att bidrag i så stor utsträckning som möjligt faktiskt kan beviljas hushåll med behov.

13 Ett reformerat stöd till hushåll med barn

När utredningen har analyserat hur den ekonomiska standarden för barnhushåll har utvecklats sedan de senaste stora reformerna gjordes inom såväl underhållsstödet som bostadsbidraget framträder en bekymmersam bild. Den ekonomiska familjepolitikens förmåga att förbättra den ekonomiska standarden för barn som utan stöd inte har ekonomiska förutsättningar att ha en god levnadsstandard har otvetydigt minskat betydligt.

Det är dock inte fråga om en utveckling mot allt fler fattiga barnhushåll. I absoluta termer, till exempel mätt som andelen med låg inkomststandard, har situationen för barnen inte försämrats, men heller inte nämnvärt förbättrats trots ekonomisk tillväxt. Barnhushållens relativa ekonomiska standard har däremot försämrats avsevärt. Hushåll med barn har en större risk att ha låg ekonomisk standard och andelen med relativ låg ekonomisk standard har ökat mer för hushåll med barn än för andra. Att andelen hushåll med låg ekonomisk standard ökar, för alla hushållstyper men särskilt i kategorin hushåll med barn, beror på en ökad ekonomisk ojämlikhet.¹

Minskad ekonomisk jämlikhet har negativ inverkan på samhället i många olika avseenden. Särskilt drabbade är barnen.² Måttet andel med låg relativ ekonomisk standard är ett mått som används som indikator i arbetet med delmål 1.2 inom ramen för Agenda 2030, om att halvera andelen fattiga enligt nationella definitioner. Detta mått har alltså utvecklats i motsatt riktning.

En del av orsakerna till den ekonomiska familjepolitikens tillkortakommanden hänger samman med hur enskilda förmåner är konstruerade. Dock är det så att en betydande del hänger samman med

¹ För en beskrivning av inkomstfördelningens utveckling se t.ex. SOU 2019:65 Huvudbetänkande från Långtidsutredningen 2019, avsnitt 2.2.

² Se t.ex. SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*, Jämlikhetskommissionens betänkande kapitel 5.

fördelningen av resurser till behovsprövade förmåner i relation till generella bidrag och försäkringar.

Mot bakgrund av de allvarliga problem som är förknippade med den ekonomiska familjepolitikens effektivitet lämnar utredningen i det följande ett genomgripande förslag till reformering av strukturen för stöden och utformningen av enskilda stöd. Utredningens uppdrag är att lämna förslag som inte sammantaget leder till ökade kostnader för staten (eller kommunerna). Utredningen ska också ha särskilt fokus på analyser av hushållens marginaleffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras. Dessa båda restriktioner, särskilt den som avser att undvika höjda marginaleffekter, gör att utredningens förslag inte är så långtgående som vi anser är nödvändigt för att komma till rätta med de allvarliga problem som framkommit. Utredningen gör därför också ett antal bedömningar som rör hur en ytterligare förändring skulle kunna genomföras. Dessa bedömningar adresserar i många fall grundläggande ställningstaganden, vilka utredningen anser behöver tas upp till bred diskussion. Dessa grundläggande ställningstaganden är enligt utredningens mening avgörande för den fortsatta beredningen. Beroende på vilka ställningstaganden som görs kan olika delar av utredningens förslag genomföras på det sätt som beskrivs eller i stället modifieras för att bättre anpassas till ställningstagandena. Utredningens bedömningar och förslag är därför så integrerade med varandra att det inte har varit meningsfullt att utforma författningsförslag, eftersom dessa enligt utredningens bedömning kommer att vara beroende av vilka ställningstaganden som görs angående utredningens redovisade bedömningar.

Utredningens analyser, överväganden och förslag till den del de behandlas i volym 2 av betänkandet, har nästan uteslutande utgått från den ekonomiska familjepolitikens målgrupper. De förslag och bedömningar som utredningen gör i detta kapitel avser därför hushåll med barn. Dagens bostadsbidrag kan också ges till unga utan barn. Utredningen föreslår här inga egentliga förändringar av bidraget till den målgruppen. Några av de förslag som lämnas bör dock också gälla den målgruppen. Utredningen pekar särskilt på om förslagen också ska gälla unga utan barn i samband med att sådana förslag beskrivs. De förslag som lämnas rörande underhållsstöd gäller genomgående också förlängt underhållsstöd.

13.1 Den ekonomiska familjepolitikens träffsäkerhet måste öka väsentligt

Den ekonomiska familjepolitikens förmåga att bidra till att barn i hushåll med låga inkomster har en god levnadsstandard har försämrats betydligt sedan de senaste större reformerna gjordes i slutet av 1990-talet. Orsakerna till det är främst att reformerna genomfördes under en tid av, och som ett led i, ekonomiska åtstramningar. Orsakerna kan också hittas i hur bidragen då konstruerades, en konstruktion som var anpassad för att kontrollen över bidragens framtida kostnadsutveckling också skulle vara hög. De belopp som avgör bidragens kostnader, i underhållsstödet storleken på beloppen och i bostadsbidraget till exempel bostadskostnadstaket och storleken på barnkostnadsdelen, sattes till fasta belopp vilka krävde riksdagsbeslut för att följa med i prisutvecklingen på de kostnader som de var avsedda att ge stöd för. För såväl bostadsbidragen som för betalningsskyldigheten i underhållsstödet som påverkar frånlevande föräldrars ekonomi, till exempel umgängesföräldrar, är också de inkomstgränser som avgör när bidraget börjar avräknas respektive när betalningsskyldighet inträder satta till fasta belopp med samma konsekvens.

Den ekonomiska familjepolitikens sammantagna förmåga att ge barn en god levnadsstandard, när inte bara de behovsprövade bidragen beaktas, har också försämrats under samma period. Det är förstås inte förvånande eftersom de generella bidragen genom sin konstruktion fördelas oberoende av inkomst och därmed har en relativt jämn fördelning över hela kollektivet hushåll med barn. Genom att barnbidrag, och i ännu större utsträckning flerbarnstillägg, är högre för hushåll med fler barn har de betydelse för att lyfta hushåll med låg ekonomisk standard då standarden i hög grad påverkas av vilken försörjningsbörda olika hushåll har. Utredningen har dock visat att barnbidragets och flerbarnstilläggets fördelningsprofil över olika deciler av ekonomisk standard gör att dessa bidrag i liten utsträckning bidrar till en god levnadsstandard för dem med störst behov.

När det gäller försäkringsförmånerna är det ännu mer tydligt att de genom sin konstruktion inte kan bidra särskilt mycket till att ge de hushåll som har lägst inkomster en bättre ekonomi. Försäkringarna bygger till stor del på inkomstbortfallsprincipen, vilket innebär att de som har högre inkomst får högre ersättning när de utnyttjas. Inkomstbortfallsprincipen innebär att de med allra lägst inkomster,

vilka ofta inte bara har en låg inkomst generellt utan främst en låg förvärvsinkomst som är det inkomstbortfall som försäkringen täcker, får en mycket låg ersättning. Eftersom emellertid försäkringsersättningarna inte ger ersättning över ett visst inkomsttak, olika för olika försäkringar, får inte heller de med allra högst inkomster högre ersättning än de med lite lägre inkomster. Inkomsttaken i försäkringsförmånerna är visserligen indexerade, men efter prisindex, vilket gör att de över tid ger en allt mindre ersättning för personer med högre inkomster. Även försäkringsförmånerna beror på antalet barn i hushållet, eller egentligen hur mycket de utnyttjas vilket i sin tur i hög grad beror på antalet barn, och kan därför ha betydelse för att lyfta hushåll med låg ekonomisk standard. Den sammantagna fördelningsprofilen för den ekonomiska familjepolitikens försäkringsförmåner³ visar dock att de i mycket liten utsträckning ger ökad levnadsstandard för de hushåll som har störst behov.

För att den ekonomiska familjepolitiken bättre ska bidra till att ge barn en god levnadsstandard behöver den därför, mer än i dag, riktas mot hushåll som har behov. Träffsäkerheten behöver öka genom en förstärkning av de behovsprövade förmånerna och av precisionen i behovsprövningen av förmånerna. För detta krävs en betydande reformering. Den nuvarande strukturen för de behovsprövade stöden inom den ekonomiska familjepolitiken, och utformningen av de enskilda stöden, ger ett stöd i hög grad riktat mot hushåll med ensamstående föräldrar. Bidragsnivåerna är dock inte tillräckliga för att lyfta mer än en mindre andel av dessa ur den låga ekonomiska standard som de har utan bidragen. Strukturen och stödets utformning är dåligt anpassad till hushåll med sammanboende föräldrar. Tillsammans med de nuvarande bidragsnivåerna leder det till att den i och för sig lägre andel av sådana hushåll som utan bidrag har en låg ekonomisk standard får ännu mindre hjälp än hushåll med ensamstående föräldrar.

13.2 Ny struktur för stödet till hushåll med barn

Utredningen anser att strukturen för de stöd som utredningen har att analysera bör förändras i förhållande till i dag. I ett första led bör strukturen tydligt skilja på å ena sidan insatser för att stödja sepa-

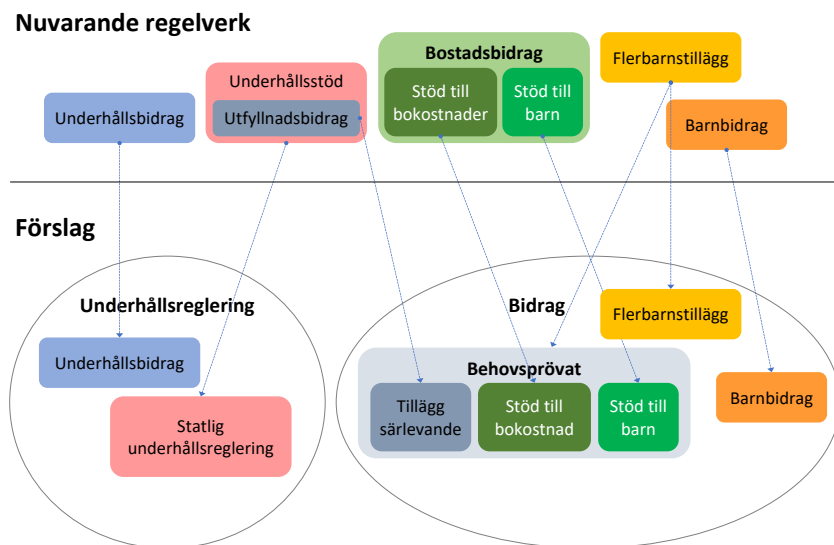
³ Se t.ex. Försäkringskassan *Barnhushållens ekonomi – resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2021*, s. 21.

rerade föräldrar att ta ett jämlikt ansvar för att försörja sina barn och å andra sidan statliga bidrag för att ge barn och hushåll med barn behovsprövade bidrag för att kunna försörja sig.

I nästa led bör de behovsprövade bidragen tydligt delas upp i olika delar där de olika delarna renodlas utifrån vad de syftar till att uppnå. Utredningen föreslår tre delar. Den första delen är ett bidrag till barnkostnader. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bör detta bidrag ge stöd till rimliga individuella kostnader för ett barn. Den andra delen är bidrag till hushållens bostadskostnader. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bör detta bidrag stärka möjligheterna för hushållen att kunna efterfråga en god bostad. Den tredje delen är bidrag till särlevande boföräldrar för ökade utgifter som ett otillräckligt underhåll från den frånlevande föräldern ger upphov till. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bör detta bidrag syfta till att kompensera ett lågt underhåll som inte räcker till att täcka hälften av barnets behov.

I figur 13.1 beskrivs den tänkta strukturen och hur den förhåller sig till dagens regelverk.

Figur 13.1 Relationen mellan nuvarande regler och ny struktur



13.2.1 En renodling av behovsprövningen

Såväl bostadsbidraget som underhållsstödet betecknas i dag som behovsprövade förmåner. Behovsprövningen i underhållsstödet består av en del som handlar om att stödet betalas ut till de boföräldrar som annars inte får motsvarande hälften av barnets försörjning från en frånlevande förälder. Enligt utredningens mening består behovsprövningen i underhållsstödet också av en annan del som handlar om att samhällets krav på betalning från den frånlevande föräldern inkomstprövas. På så sätt prövas vilket behov av tillskott till barnets försörjning som staten behöver ge, vilket motsvarar skillnaden mellan det underhållsstöd som betalas ut och det belopp som staten kräver in från den frånlevande föräldern. Behovsprövningen vad gäller boföräldrar är alltså inte i förhållande till inkomst eller ekonomisk standard. Det bidrar till underhållsstödets mindre träffsäkra fördelningsprofil. Dagens utformning riskerar dessutom leda till en inte avsedd fördelning av det ekonomiska ansvaret mellan föräldrar och samhället och också en inte avsedd fördelning av det ekonomiska ansvaret föräldrar emellan både bland dem som har underhållsstöd och bland dem som inte har det.

Ensamstående föräldrar och deras barn har en lägre ekonomisk standard än andra hushåll med barn. Som grupp har de därför större behov av bidrag än andra. Det är dock inte liktydigt med att alla ensamstående föräldrar har behov av bidrag för att ha en god levnadsstandard. Sammanboende föräldrar har som grupp en högre ekonomisk standard, och merparten av alla barn bor i sådana hushåll. Det är dock inte liktydigt med att det inte finns ett betydande antal sammanboende föräldrar, och barn i sådana hushåll, som har behov av bidrag för att nå en god levnadsstandard. Att de behovsprövade bidragen nu är otillräckliga i sin omfattning förvärras ytterligare av att de till en del inte är utformade så att de bidrar till en god fördelning efter behov. Fördelning av det ekonomiska ansvaret för barn är i första hand en fråga om fördelning mellan föräldrarna. Även statlig underhållsreglering bör därför fokusera på denna uppgift. Omfördelningen av ekonomiska resurser i samhället så att barn kan få en uppväxt med god levnadsstandard är en annan uppgift. Denna uppgift ska hanteras av inkomstprövade bidrag för mottagande hushåll.

13.2.2 Tydliga behovsprövade bidrag ger bättre förutsättningar för politisk styrning

Hårdraget kan bostadsbidraget beskrivas som ett bidrag till en bas-kostnad för en bostad till hushåll med barn och unga utan barn kombinerat med ett behovsprövat bidrag för barnkostnader som endast på ett vagt sätt hänger samman med de kostnader som barnhushållen har för sina barn. Benämningen är densamma för bidraget till hushåll utan barn, där benämningen är korrekt i den mening att det stödet är ett stöd till enbart bostadskostnader, som för bidraget till hushåll med barn. För hushåll med barn spelar bostadskostnader i dag en ganska liten roll, förutom att en del av bidraget är villkorat med att hushållet har en bostad.

Benämningen kan möjligen uppfattas som mindre relevant, men enligt utredningens mening har den betydelse. Två mindre lyckade konsekvenser uppstår med anledning av benämningen. För det första är stödet underutnyttjat, om än i okänd utsträckning av hushåll som har rätt till enbart barndelen av bidraget och för det andra kan det både i förhållande till angränsade stöd och i den politiska diskussionen föra tankarna fel. Att bostadsbidraget riskerar att uppfattas som enbart ett stöd till bostadskostnader kan leda till att det samordnas med andra stöd på ett mindre lämpligt sätt. Det kan också leda till att det till exempel i samband med frågor om politiska prioriteringar kan komma att behandlas på ett sätt som inte stämmer överens med bidragets syfte.

Åtskilliga förändringar av bostadsbidraget har gjorts sedan den senaste större reformen 1997. Den absoluta merparten av dessa förändringar har inneburit en förstärkning av bidraget, anledningen har varit ett observerat växande problem med utvecklingen av den ekonomiska standarden för många barnhushåll. De höjningar av bidraget som har genomförts har förstärkt bidragets karaktär som ett allmänt konsumtionsstöd. Det verkar, av allt att döma, också ha varit avsikten. För beslutsfattare har det också varit en effektiv metod för att generellt öka den ekonomiska standarden för hushåll med barn.

Ett otydligt definierat bidrag, som består av flera delar varav den kanske mest centrala inte ens framgår av bidragets namn, har dock enligt utredningens mening betydande nackdelar. Otydligheten i bidraget leder till att syftet med bidraget blir otydligt. En otydlighet i bidraget, och dess eventuella olika ingående delar, leder till att det

uppstår svårigheter att förändra bidraget om avsikten med en förändring inte bara är allmänt fördelningspolitiska. Med en tydlighet i bidraget kan dess syfte, och om det består av olika delar de olika syftena, och mål anges mer precist. Tydligare bidrag bör också innebära en tydlig konstruktion där de olika delarna, och de faktorer som avgör hur stort bidrag som ges till olika behov, pekas ut. Politiska prioriteringar som handlar om att fördela gemensamma resurser för att uppnå olika mål kan då åstadkommas med hjälp av mer riktade förändringar i bidragets regelverk.

En viktig del i tydliggörandet av det behovsprövade bidraget i den ekonomiska familjepolitiken är just dess roll som behovsprövat bidrag, som komplement till de generella bidragen och inkomstbortfallsförsäkringarna. Syftet är, och måste i större utsträckning än i dag bli, att lyfta ekonomiskt svaga hushåll. Ett sådant syfte kräver enligt utredningens mening att bidraget mer effektivt än i dag har förmåga att fördela bidrag till de hushåll som har störst behov. Ett bidrag med genomgående låga marginaleffekter är i denna mening inte effektivt.

Nedan beskrivs utredningens förslag till utformning av de olika delar av stödet till barnfamiljer. Förslaget består av två delar. Den första är statlig underhållsreglering vilken delvis ersätter underhållsstödet och som syftar till att stödja särlevande föräldrar att reglera underhåll för barn. Den andra delen är ett boende- och familjestöd, nedan kallat Bofast, som syftar till att ge bidrag till hushåll med barn som har otillräcklig ekonomisk standard för bostadskostnader, kostnader för barnen som vistas i hushållet och uteblivet underhåll till särlevande boföräldrar. Bostadsbidraget till unga utan barn ska också vara en del av Bofast.

13.3 Statlig underhållsreglering ersätter underhållsstödet

Utgångspunkten för utredningens förslag till nytt system för statlig underhållsreglering är att alla föräldrar ska bidra till sitt barns försörjning efter sin ekonomiska förmåga. Föräldrarna ska dela på det ekonomiska ansvaret för barnet på ett jämlikt sätt. Oavsett om en förälder bor varaktigt med sitt barn eller inte ska hen bidra till barnets försörjning i proportion till sin andel av föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarna på egen hand eller civilrättsligt kommer

överens om underhåll för sitt barn gäller föräldrabalkens, förkortad FB, bestämmelser vilka innebär att fördelningen av det ekonomiska ansvaret ska ske på det sättet. Systemet med statlig underhållsreglering ska därför utgå från samma princip och föreslås ersätta dagens underhållsstöd.

Överenskommelser om underhåll direkt mellan föräldrar har många fördelar och mer bör göras för att förmå föräldrar att komma överens. Om föräldrarna trots aktivt stöd från både kommuner och Försäkringskassan inte når en överenskommelse ska Försäkringskassan även fortsättningsvis betala ut ett belopp till boföräldern. Det beloppet ska beräknas utifrån samma principer som FB föreskriver och Försäkringskassan ska sedan kräva in detta belopp från den frånlevande föräldern. På så sätt elimineras så långt som möjligt de ekonomiska incitament som i dag finns att använda underhållsstöd, för en boförälder eller för en frånlevande förälder.

13.3.1 Minskade ekonomiska incitament att välja staten som mellanhand

Dagens underhållsstöd fyller två funktioner. Den ena funktionen är att garantera viss försörjning även om den frånlevande föräldern helt eller delvis saknar ekonomisk kapacitet att bidra till sin del av försörjningen. Den andra funktionen är att garantera boföräldern att den frånlevande föräldrarnas bidrag till barnens försörjning finns tillgänglig i förskott. Denna garanti tillgodoses genom att Försäkringskassan betalar ut underhållsstöd och sedan kräver den andra föräldern på pengar. Försäkringskassan har en betalningsförmedlande funktion mellan föräldrarna.

De problem som påvisats med dagens underhållsstöd avseende den andra funktionen hänger samman med att Försäkringskassan förmedlar pengar mellan föräldrarna inte utifrån i vilken utsträckning respektive förälder har ekonomisk förmåga att försörja barnet, utan betalar ut ett visst fast belopp (beroende på barnets ålder) och kräver att den andra föräldern ska betala (högst) motsvarande belopp. En frånlevande förälder med god ekonomi, i förhållande till boföräldern, kan då ofta få betala ett lägre belopp än det som skulle ha betalats om föräldrarna hade delat på barnets försörjning på det sätt som FB reglerar. På motsvarande sätt kan en boförälder som har bra ekonomi ha ekonomiska incitament att välja underhållsstöd hellre

än underhållsbidrag eftersom hen då får ett större underhåll för barnet, och den frånlevande föräldern kan också bli betalningsskyldig för ett större belopp.

Det kan argumenteras för att bara den situation som innebär att boföräldern får ekonomisk vinning av att ansöka om underhållsstöd i stället för att komma överens om underhållsbidrag har betydelse. Det är boföräldern som avgör om en ansökan om underhållsstöd lämnas in. Utredningen menar dock att även den situation då den frånlevande föräldern kan ha ekonomisk vinning av att underhållet regleras som underhållsstöd har betydelse för valet mellan statligt stöd och överenskommelse om underhållsbidrag. För det första kan den frånlevande föräldrarnas vilja att ingå ett avtal om ett underhållsbidrag förstås minska om hen vet att detta innebär ett högre betalningsbelopp. För det andra finns det en risk att boföräldern hellre väljer att ansöka om ett lägre underhållsstöd än driver frågan om ett högre underhållsbidrag i rädsla att det sistnämnda skulle leda till större konflikt. Det är också i den sistnämnda situationen som de negativa konsekvenserna av underhållsstödets normerande effekt kommer fram. Även den boförälder som inte ansöker om underhållsstöd i den situationen kan i dag i många fall förvänta sig att ändå inte få mer än det belopp som motsvarar underhållsstödet i underhållsbidrag.

13.3.2 Det belopp som regleras ska beräknas som ett underhållsbidrag

Utredningens förslag: Det belopp som ska användas vid statlig underhållsreglering ska beräknas med kvotdelningsmetoden. Beräkningen av inkomster ska göras på inkomsten efter skatt.

Kostnader för barnet ska motsvara normala kostnader för ett barn och inkludera individuella kostnader för ett barn i viss ålder och barnets del i hushållsgemensamma kostnader exklusive bostadskostnader efter att hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Dessa kostnader ska vid införandet av de nya reglerna fastställas till 3 346 kronor för ett barn fram till och med månaden hen fyller 7 år, 3 646 kronor för ett äldre barn fram till och med månaden hen fyller 15 år och 4 446 kronor för äldre barn, det vill säga två gånger dagens underhållsstöd.

För var och en av föräldrarna ska ett överskott bestämmas som utgör skillnaden mellan den faktiska inkomsten beräknad på månatliga inkomster enligt utredningens förslag om betalningsgrundande inkomst och ett förbehållsbelopp. Förbehållsbeloppet ska inkludera schabloniserade kostnader för föräldrarnas egna levnadskostnader och för andra barn som föräldern bor med. Förbehållsbeloppet för egna levnadskostnader ska vara 10 procent av gällande prisbasbelopp och 3,33 procent av prisbasbeloppet för varje hemmavarande barn (inklusive barn som bor växelvis i hushållet). Till detta belopp ska också läggas eventuella kostnader för barnomsorg och dras av det barnbidrag för barnet som betalas till den föräldern. Förbehållsbeloppet ska också inkludera föräldrarnas faktiska bostadskostnad om den inte är oskälig. En högsta godtagbar bostadskostnad ska bestämmas med utgångspunkt i antalet barn som bor i hushållet. Antalet barn som beaktas får dock inte överstiga två fler än den enskilda föräldrarnas egna barn som bor i hushållet.

Om den frånlevande bor i eller får lön från ett annat land ska i vissa situationer det statliga underhållsregleringsbeloppet i stället bestämmas till det belopp som ett avtal om underhållsbidrag innebär. Försäkringskassan ska bedöma att beloppet är skäligt för att det ska ligga till grund för utbetalning av statlig underhållsreglering.

Skälet till att staten genom Försäkringskassan bör kunna förmedla pengar mellan en frånlevande förälder och en boförälder är att boföräldern ska kunna garanteras att pengarna finns tillgängliga när de behövs. Många gånger kan det handla om att den bidragsskyldiga föräldern vill, men inte alltid förmår, att betala ett underhållsbidrag i rätt tid. Den som tar huvudansvaret för barnet kan ha svårt att klara av att betala räkningar och sköta nödvändiga inköp till barnet om pengarna inte kommer i tid eller helt uteblir. I vissa fall kan emellertid också den frånlevande föräldern sakna vilja att betala ett underhåll.

Hur ansvaret för barns underhåll ska bestämmas framgår av FB. Utgångspunkten är barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Var och en av föräldrarna ska ta del i kostnaderna för barnens underhåll efter sin egen förmåga. För den som inte bor ihop med sitt barn innebär detta att hen ska betala ett underhållsbidrag till barnet. Storleken på bidraget fastställs i praxis enligt den så kallade

kvotdelningsmetoden. Genom kvotdelningsmetoden sker en fördelning av hur mycket var och en av föräldrarna kan och bör bidra till barnets kostnader. Kvotdelningsmetoden och därmed i grunden FB:s grundtanke om fördelningen av det ekonomiska ansvaret mellan föräldrarna bör därför vara utgångspunkten för att bestämma hur mycket den frånlevande föräldern ska betala till sitt barn.

Till den del underhållsstödet i dag används för att ersätta en överenskommelse om ett underhållsbidrag kan utfallet, både i termer av hur stort belopp boföräldern får i stöd och i termer av hur mycket den bidragsskyldiga föräldern får betala, skilja sig mycket från resultatet av en beräkning enligt kvotdelningsmetoden. Skälen till det är många. Förbehållsbeloppen, eller grundavdraget som det kallas i nuvarande regelverk, för betalningsskyldighet i underhållsstöd bestäms utifrån en gammal inkomst och på bruttoinkomsten. Vid beräkning av underhållsbidrag är utgångspunkten den aktuella (eller till och med förväntade framtida) inkomsten där förbehållsbeloppet bestäms på inkomsten efter skatt och som huvudregel med hänsyn tagen till den faktiska bostadskostnaden. Kostnaden för ett barn ligger till grund för de belopp som bestämts i reglerna om underhållsstöd och är ålderdifferentierade i tre nivåer. Skillnader i kostnader för barn beaktas emellertid bara delvis, genom olika belopp för olika åldrar, och hänsyn tas inte alls till den individuella variationen mellan barn som kan bero på skillnader i kostnader såväl för de mer grundläggande behoven som barnet har, som kostnader som beror på att barnen har högre levnadsstandard. Om utredningens förslag om ett aktuellt inkomstunderlag baserat på månatliga inkomster genomförs aktualiseras inkomsten, men resterande skillnader kvarstår. Slutligen och kanske främst beaktar reglerna i underhållsstödet inte alls att föräldrarna bör fördela kostnaderna för barnens underhåll efter var och ens förmåga.

Två skillnader är de främsta argumenten för att det är att föredra att ett underhållsbidrag fastställs hellre än att ett underhållsstöd beviljas. I underhållsbidraget kan hänsyn tas till kostnader för barnet som ligger närmare de faktiska kostnaderna för det unika barnet och att fördelningen mellan föräldrarna görs utifrån deras faktiska förmåga att ta ansvar för barnet. Men det kommer alltid finnas situationer då ett underhållsbidrag inte fastställs. Det är då viktigt att det underhåll som betalas fastställs utifrån barnets kostnader, om inte de faktiska så i alla fall en så god uppskattning som möjligt. Det är också

viktigt att det fastställs utifrån båda föräldrarnas förmåga att ta del i kostnaderna för barnets underhåll.

I de fall föräldrarna inte kan reglera underhållet mellan sig helt utan statens medverkan bör enligt utredningens mening det underhåll som betalas ut till en boförälder och krävs in från en frånlevande förälder, så långt som möjligt motsvara ett belopp som fastställts enligt de principer som gäller för underhållsbidrag.

Ingen utfyllnad i det utbetalade beloppet

När den statliga underhållsregleringen renodlas till att bara innebära en förmedling av underhåll från den frånlevande föräldern till boföräldern utifrån en beräkning av hur stor del av det ekonomiska ansvaret den frånlevande föräldern bör ta är det inte längre aktuellt att staten betalar ut en utfyllnad till detta belopp. I de flesta fall kommer i stället ett bidrag till särlevande boföräldrar betalas ut inom ramen för det nedan beskrivna Bofast. Den statliga underhållsregleringen innebär emellertid bara att föräldrarna delar ansvaret utifrån deras gemensamma ekonomiska möjligheter och fördelar det mellan sig utifrån var och ens ekonomiska förmåga. Det innebär att dagens utfyllnadsbidrag avskaffas.

Underhållsstödet innebär att staten tillhandahåller ett stöd som motsvarar fullt underhållsstöd, eller, om den bidragsskyldiga fullgör sin underhållsskyldighet men med ett lägre belopp, ett utfyllnadsbidrag. Utfyllnadsbidraget är i princip skillnaden mellan det den bidragsskyldiga bidrar med och ett fullt underhållsstöd. Det har bland annat inneburit att det vid en prövning av ekonomiskt bistånd krävs att en boförälder ansöker om underhållsstöd före bistånd kan beviljas. När den statliga underhållsregleringen inte längre kommer att tillhandahålla sådan utfyllnad kan utredningen inte se några fortsatta skäl för kommunerna att kräva att en ansökan först görs, med mindre än att prövningen visar att den frånlevande föräldern inte bidrar med medel till barnets försörjning på det sätt och i den utsträckning som FB föreskriver.

Statlig underhållsreglering när den bidragsskyldiga bor utomlands eller får lön från utlandet

Särskilda regler gäller under vissa förutsättningar om den frånlevande föräldern bor i eller får lön från ett annat land. Även i den statliga underhållsregleringen bör särskilda regler gälla i samma situationer. I sådana situationer ska det statliga underhållsregleringsbeloppet bestämmas till det belopp som motsvarar ett överenskommet underhållsbidrag. Liksom i dag ska Försäkringskassan förmå boföräldern, bland annat genom ett eventuellt föreläggande, att vidta åtgärder för att fastställa ett underhållsbidrag. Försäkringskassan ska liksom i dag bedöma om underhållsbidraget är skäligt innan det kan läggas till grund för den statliga underhållsregleringen. Underhållsstödet konstruktion innebär att en sådan bedömning i dag tar sikte på att beloppet inte ska vara för lågt. Ska ett avtal om underhållsbidrag ligga till grund för den statliga underhållsregleringen måste bedömningen avse att beloppet inte heller är för högt.

Statlig underhållsreglering beräknas med kvotdelningsmetoden

Försäkringskassan ska enligt utredningens förslag betala ut statlig underhållsreglering till en boförälder om denne ansöker om det och det inte finns skäl att avslå en sådan ansökan. Försäkringskassan ska också kräva den bidragsskyldiga föräldern på det utbetalda beloppet. Hur mycket som ska betalas ut i statlig underhållsreglering ska inte som i dag bestämmas till vissa fasta belopp. Försäkringskassan ska i stället betala ut, och från den bidragsskyldiga föräldern kräva in, ett belopp som framräknats med hjälp av kvotdelningsmetoden med utgångspunkt i normala kostnader för ett barn i den åldern. Beräkning enligt kvotdelningsmetoden innebär att de kostnader som barnet anses ha för sitt personliga behov fördelas mellan föräldrarna så att den frånlevande föräldern ska betala ett underhåll som motsvarar hens andel av föräldrarnas samlade inkomstöverskott, efter att hänsyn tagits till var och ens nödvändiga kostnader för egna behov. De inkomstuppgifter som ska ligga till grund för beräkningen utgörs av respektive förälders inkomst beräknad på samma sätt som utredningen föreslagit avseende betalningsgrundande inkomst baserad på månatliga inkomster. I stället för dessa uppgifter kan var och en av föräldrarnas inkomster bestämmas till ett annat belopp efter en skällig-

hetsbedömning. En sådan skälighetsbedömning kan göras då det är uppenbart att de uppgifter som lämnats inte motsvarar den inkomst eller förmögenhet som en förälder har, då det är uppenbart att en förälders förvärvsförmåga väsentligt överstiger vad som motsvarar inkomsten eller då inkomsten inte kan fastställas korrekt för den bidragsskyldiga föräldern på grund av att hen vägrar medverka i ärendet.

Vid användning av kvotdelningsmetoden ska den andel av barnets kostnader som respektive förälder ska bidra med motsvara den förälderns andel av deras samlade ekonomiska överskott efter att hänsyn tagits till nödvändiga kostnader för det egna uppehållet. Ett överskott beräknas därför genom att minska inkomsten med ett förbehållsbelopp. Eftersom det belopp som beräknas ska utgöra ett belopp som den ena föräldern ska betala till den andra föräldern måste inkomster beräknas efter skatt. Inkomst efter skatt ska bestämmas utifrån en beräkning av vad de månadsinkomster som ingår i inkomstunderlaget kan förväntas leda till för slutlig skatt med hänsyn tagen till respektive förälders kommunalskattesats. Utgångspunkten ska alltså inte vara de preliminära skatteavdrag som redovisas i arbetsgivardeklarationer.

Kostnader för barnet

Som beskrivits tidigare kan kostnaderna för barnets behov vid överenskommelser om underhållsbidrag utgå från föräldrarnas gemensamma uppskattning av barnets faktiska kostnader, till exempel genom att beräkna hur stora kostnaderna var innan en separation. Om föräldrarna därmed kommer överens om att fördela högre kostnader för barnet än de som motsvarar mer grundläggande behov är förutsättningarna goda för att barnet ska kunna ha samma standard efter en separation som dessförinnan, och att de faktiska kostnaderna fördelas mellan föräldrarna på ett jämlikt sätt.

Om föräldrarna inte kan komma överens, eller om separationen eller andra händelser i samband med den påverkar föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga att tillgodose barnets behov på samma sätt när de inte längre lever ihop, kan barnets behov behöva beräknas på ett mer schabloniserat sätt. Vid beräkning av statlig underhållsreglering är en mer schabloniserad beräkning nödvändig.

Utredningen har övervägt olika metoder för hur normala kostnader för barn ska fastställas. En möjlig utgångspunkt skulle kunna vara Konsumentverkets årliga beräkningar av kostnader för rimlig konsumtion för barn i olika ålder eller Statistiska centralbyråns (SCB) motsvarande beräkningar av kostnaden för baskonsumtion. Det är angeläget att utgångspunkten för hur stora kostnader för barn som ska fördelas mellan föräldrar är rimliga i förhållande till de mål som samhället ställt upp när det gäller god ekonomisk levnadsstandard. Det är därför också angeläget att kostnaderna för barn successivt justeras beroende på såväl allmän prisutveckling som till vilken konsumtion som samhället anser motsvara en god levnadsstandard. Att indexera kostnaderna till den allmänna prisutvecklingen eller till prisutvecklingen för sådana utgifter som ingår i kostnaderna för barn skulle till viss del innebära en sådan justering. Att koppla kostnaden till årliga beräkningar för barns kostnader som exempelvis Konsumentverket eller SCB gör, skulle också delvis innebära en sådan anpassning. Utredningen anser emellertid att det politiskt uppsatta målet om god levnadsstandard rimligen bör uttolkas av politiken, och lämpligen av riksdagen som satt upp målet. De senaste årens höjningar, inklusive ålderdifferentiering, av underhållsstödet ger uttryck för en politisk vilja till en mer ambitiös uttolkning av god levnadsstandard för barn än vad de båda nämnda myndigheternas beräkningar ger. Utredningen anser därför att utgångspunkten för barns kostnader bör hämtas från de nivåer som dagens underhållsstöd har. En fortsatt justering av kostnaderna så att de motsvarar samhällets syn på en god levnadsstandard är dock fortsatt nödvändig, och kommer bäst till stånd genom politiska beslut.

Utredningens utgångspunkt är att den hittills beslutade nivån på underhållsstödet för barn i olika åldrar är ett uttryck för den kostnadsnivå som samhället anser motsvarar en god levnadsstandard. Samhällets stöd till en boförälder motsvarar hälften av kostnaden för barnet att nå en god levnadsstandard efter att hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. Den kostnad som bör vara utgångspunkt är därför den som motsvarar att en statlig underhållsreglering ger samma belopp som boföräldern får i dagens underhållsstöd under antagandet att föräldrarna har samma inkomst efter avdrag för förbehållsbeloppet. Att dessa belopp används i bedömningen av kostnader för barnens behov innebär att det belopp som fastställs i den statliga underhållsregleringen blir detsamma som dagens underhållsstöd om föräldrarna

har samma inkomstöverskott förutsatt att detta överskott inte är lågt. Den kostnad för barn som bör användas vid beräkning av statlig underhållsreglering bör därför vara 3 346 kronor för ett barn fram till och med månaden hen fyller 7 år, 3 646 kronor för ett äldre barn fram till och med månaden hen fyller 15 år och 4 446 kronor för äldre barn.

Förbehållsbelopp vid beräkning av en förälders överskott

Beräkningen av vilka belopp som ska förmedlas i statlig underhållsreglering behöver främst av administrativa skäl vara i hög grad schabloniserade. Ovan har beskrivits hur den schabloniserade kostnaden för barn bör bestämmas. Även vid beräkningen av en förälders överskott behöver i hög grad ett schabloniserat belopp användas för att bestämma hur stor del av en förälders inkomst som hen ska få förbehålla sig för sina egna kostnader när överskottet ska beräknas. I dagens underhållsstöd används ett förbehållsbelopp, kallat grundavdrag, som är 120 000 kronor per år före skatt för den betalningsskyldiga föräldern. Endast inkomster över 10 000 kronor per månad tas alltså i anspråk för betalning av underhållsstöd. Att som i dag bestämma förbehållsbeloppet till en viss inkomst före skatt innebär en mycket hög grad av schablonisering. Även vid bestämning av ett underhållsbidrag är normalt de förbehållsbelopp som används i hög grad schabloniserade. Den största skillnaden från reglerna för underhållsstöd är att det vid beräkning av underhållsbidrag normalt beaktas vilken faktisk bostadskostnad en förälder har, förutsatt att denna kostnad inte kan anses oskälig. Vilken bostadskostnad som kan anses skälig beror på hur stor bostad som behövs med tanke på familjens storlek men också på om kostnaden av andra skäl kan anses skälig. En annan skillnad i underhållsbidraget är att föräldrar också får förbehålla sig kostnader för andra barn som de bor med. I dagens underhållsstöd hanteras kostnader för underhåll av andra barn genom att betalningsskyldigheten som andel av överskottet minskar om en förälder också är underhållsskyldig för andra barn.

Utredningen anser att en så hög grad av schablonisering som används vid beräkning av betalningsskyldighet i dagens underhållsstöd innebär en alltför stor risk att förbehållsbeloppet i vissa situationer inte är tillräckligt för att fylla sin funktion i att ge föräldern ekonomiskt utrymme för egna grundläggande behov. Bestäms ett

sådant förbehållsbelopp relativt högt finns också en risk att en förälder helt eller delvis slipper betala kostnader för sina barn trots att det finns ekonomiskt utrymme eftersom förbehållsbeloppen överstiger de egna behoven. Det är svårt att bestämma vilka kostnader som en förälder kan behöva täcka för egna grundläggande behov i varje enskilt fall, men utredningen anser att det är rimligt att, bättre än i dagens underhållsstöd men i linje med underhållsbidrag, beakta den faktiska bostadskostnaden om den är skälig. Att bostadskostnaden inte överstiger en skälig nivå bör bestämmas genom att kostnaden jämförs med de som framgår av Försäkringskassans föreskrifter om högsta godtagbara bostadskostnad för olika regioner i landet. Förbehållsbeloppet bör också inkludera schabloniserade kostnader för föräldrarnas egna levnadskostnader och för andra barn som föräldern bor med. Det finns ett antal alternativa sätt att bestämma vad som ska anses vara den schabloniserade kostnaden för en förälders egna kostnader exklusive bostadskostnad. Precis som beskrivits ovan gällande kostnader för barn finns det några olika beräkningar som löpande genomförs för att bedöma vilka kostnader som det innebär att tillgodose grundläggande eller normala behov. En sådan är det normalbelopp som föreskrivs i FB vid bestämmande av underhållsbidrag. Beloppet är för ett år räknat 120 procent av prisbasbeloppet, det vill säga 10 procent av prisbasbeloppet per månad. Det kan diskuteras om detta belopp 4 760 kronor per månad, för år 2021, är tillräckligt för att täcka en vuxen persons normala kostnader, särskilt om hen är ensamstående. Att välja ett annat belopp än det som används vid bestämmande av underhållsbidrag skulle emellertid riskera att leda till skillnader mellan statlig underhållsreglering och underhållsbidrag som inte är önskvärda. Skillnader som leder till avvikelser mellan underhållsbelopp enligt de båda sätten att räkna kan leda till incitament för föräldrar att vara i det ena eller det andra systemet.

I de kostnader som en förälder ska få förbehålla sig vid beräkning av det överskott som ska användas för beräkningen med kvotdelningsmetoden ska också ingå kostnader för andra barn. Liksom den del av förbehållsbeloppet som avser föräldrarnas egna levnadskostnader anser utredningen att förbehållsbelopp för andra barn bör motsvara det som gäller vid beräkning av underhållsbidrag. Det innebär att förbehållsbeloppet för varje hemmavarande barn, inklusive barn som bor växelvis i hushållet, ska vara 40 procent av prisbasbeloppet för ett år räknat, det vill säga 3,33 procent per månad. Till detta be-

lopp ska också läggas eventuella kostnader för barnomsorg och det barnbidrag för barnet som betalas till den föräldern ska dras av. Till skillnad från vad som föreskrivs vad gäller underhållsbidrag anser utredningen att eventuellt underhåll som betalas till de barn vars kostnader ska ingå i förbehållsbeloppet inte ska dras av från förbehållsbeloppet. Motivet till detta är att användandet av det relativt låga belopp som föreskrivs i FB i sådana fall riskerar att bli allt för låga för att räcka till att tillgodose behoven och att det inte förefaller rimligt att Försäkringskassan ska hämta in information om underhåll för andra barn än dem som ingår i ärenden om statlig underhållsreglering.

Förbehållsbeloppet ska också inkludera föräldrarnas faktiska bostadskostnad om den inte är oskäligh. En högsta godtagbar bostadskostnad ska bestämmas med utgångspunkt i antalet hemmavarande barn i hushållet. Utredningen anser att det är rimligt att beakta alla barn som bor varaktigt i hushållet oberoende av om det är egna barn eller barn till en ny partner. Den högsta godtagbara bostadskostnaden bör därmed bestämmas till att motsvara en bostad tillräcklig för antalet hemmavarande barn (inklusive växelvis boende barn). Antalet barn som beaktas får dock inte överstiga två fler än den enskilda föräldrarnas egna hemmavarande barn. Skälet till denna begränsning är att det inte kan anses rimligt att det i fastställandet av underhåll för ett barn ska beaktas en alltför hög boendekostnad som till stor del beror på ett bostadsbehov som uppkommer på grund av en ny partners barn.

13.3.3 Underhållsreglering bestäms för sex månader i taget

Utredningens förslag: Belopp i statlig underhållsreglering ska bestämmas för en period av sex månader. Till grund för beräkningen av föräldrarnas inkomster ska ligga inkomsten under en ramtid på sex månader som föregår den period som underhållsregleringen avser. Inkomster för dessa månader bestäms på samma sätt som i utredningens förslag om användning av månatliga inkomstuppgifter för att bestämma betalningsgrundande inkomst.

Utredningen har i förslaget om bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst baserat på månatliga inkomster argumenterat för att en omräkning varje månad av såväl bostadsbidraget som betalningsbeloppet för betalningsskyldiga i underhållsstödet ökar den temporala träffsäkerheten. Bidrag och betalningsbelopp förändras snabbt i förhållande till förändringar i inkomst. Är det inkomstunderlag som används från en relativt kort period i så nära anslutning som möjligt till beslutet blir sambandet mellan nuvarande inkomst och bidrag respektive betalningsbelopp starkt.

I förslaget om statlig underhållsreglering kommer beloppet som ska regleras att bero på båda föräldrarnas inkomster. Att en förälder får stå för en större del av ett barns kostnader om hens inkomster blir högre som andel av föräldrarnas samlade inkomster är avsikten och följer av att det ekonomiska ansvaret för barnen ska fördelas jämnt. Att därmed en boförälder som får ökad inkomst successivt får mindre underhåll är därför naturligt och får inte negativa konsekvenser för barnets ekonomiska standard eftersom den ökade inkomsten täcker upp för det minskade underhållet. Att en frånlevande förälder på motsvarande sätt får börja betala mer i underhåll om hens inkomst ökar är lika naturligt och innebär att barnets ekonomiska standard troligen kan öka. Men om till exempel den frånlevande föräldern får en inkomstsänkning kommer underhållsbeloppet att minska, även om boförälderns ekonomi är oförändrad. Detta är önskvärt eftersom det leder till att beloppet anpassar sig till en fördelning av det ekonomiska föräldrans ansvaret till nya ekonomiska förhållanden. Däremot väger ett argument tyngre då det inte bara är förändringar i den egna inkomsten som påverkar hur mycket en boförälder får och en frånlevande förälder ska betala i underhåll, nämligen möjligheten att planera sin ekonomi.

Om till exempel en boförälder med små ekonomiska marginaler gör en budget för en tid framåt där utrymmet för att klara sina utgifter i stor utsträckning inte bara beror på inkomst av förvärvsarbete utan också på underhållet, är det olyckligt om budgeten inte går ihop på grund av en inkomstsänkning för den frånlevande föräldern, vilken boföräldern omöjligt kunnat förutse och sannolikt har svårt att agera på för att kompensera. Lika olyckligt är det om en frånlevande förälder i samma situation inte kan få sin budget att gå ihop på grund av en motsvarande inkomstsänkning för boföräldern. För att undvika att sådana situationer ska uppkomma bör stabiliteten i underhållsbeloppet vara större än till exempel betalningsbeloppet

i dagens underhållsstöd. Detta kan åstadkommas genom att underhållsbeloppet beräknas på ett genomsnitt av fler månaders inkomster än de tre som föreslagits få störst genomslag vid beräkningen av betalningsbeloppet i underhållsstöd. Det kan också åstadkommas genom att låta ett fastställt belopp ligga fast en tid, det vill säga inte göra en ny beräkning av underhållsbeloppet varje månad. Görs beräkningen på flera månaders inkomster och ligger beloppet dessutom fast ett antal månader ökar stabiliteten ytterligare.

Utredningen föreslår, mot bakgrund av behovet för båda föräldrar att planera sin ekonomi i en situation då underhållsbeloppet kommer att påverkas inte bara av egna inkomstförändringar utan också den andra förälderns, att beräkningen av underhållsbelopp i den statliga underhållsregleringen ska göras baserat på den genomsnittliga inkomsten under sex månader. Dessutom föreslås att beloppet ska ligga fast i sex månader, det vill säga ett nytt belopp ska beräknas var sjätte månad. Konsekvenserna av detta blir att underhållet blir mindre väl anpassat till aktuella inkomstförhållanden. Det underhåll som betalas till boföräldern kommer att ta längre tid att höjas om boförälderns inkomst sänks eller den frånlevande förälderns inkomst höjs, vilket kan leda till en period med lägre ekonomisk standard för barnet än vid omräkning oftare och på inkomster från färre månader. Det underhåll som den frånlevande föräldern ska betala kommer att ta längre tid att sänkas om den frånlevande förälderns inkomst sänks eller boförälderns inkomst höjs vilket kan leda till en sämre ekonomisk situation för den frånlevande föräldern och i vissa fall ökad risk för skuldsättning än vid mer frekvent omräkning och färre månader i inkomstunderlaget. Trots dessa konsekvenser anser utredningen att fördelarna med ett stabilare underhållsbelopp överväger nackdelarna. Genom att använda sex månader i inkomstunderlaget och att räkna om beloppet var sjätte månad kommer alla månadsinkomster som föräldrar har att ha betydelse för beräkningen av beloppet som regleras en gång. Ingen inkomst ingår mer än en gång, men varje månadsinkomst kommer att beaktas någon gång.

13.3.4 Renodlad underhållsreglering

Utredningens förslag: Ett system med statlig underhållsreglering syftar enbart till att se till att föräldrar reglerar underhållet för gemensamma barn på ett jämlikt sätt. Om föräldrarnas samlade resurser inte räcker till för att tillgodose barnens behov ska bidrag till detta lämnas på annat sätt, inom ramen för de behovsprövade bidragen till barnfamiljer. Om ett barn bara har en förälder ska, om förälderns egna resurser inte räcker för att tillgodose behoven, bidrag också lämnas inom ramen för de behovsprövade bidragen till barnfamiljer. De belopp som beräknas i underhållsregleringen ska aldrig uppgå till mer än 50 procent av en bidragsskyldigs överskott.

Det övergripande syftet med att ersätta dagens underhållsstöd med ett system för statlig underhållsreglering är att i möjligaste mån få till stånd en jämlik fördelning av det ekonomiska ansvaret för barn mellan föräldrar. På så sätt försvinner i princip helt de ekonomiska incitament som i dag finns att hellre reglera underhållet för barn via underhållsstödet i stället för att reglera det direkt mellan föräldrarna. Det är därför centralt att systemet renodlas till att vara en förmedling av medel från den frånlevande föräldern till boföräldern på ett sätt som föräldrabalken ger uttryck för att underhållsbidraget ska vara.

Dagens underhållsstöd innehåller också ett uttalat bidrag till en boförälder dels om den frånlevande föräldern saknar ekonomiskt överskott för att täcka ett underhåll på den nivå som motsvarar de fastställda åldersspecifika underhållsstödsnivåerna, dels om barnet bara har en rättslig förälder på grund av att adoption av en förälder, barnet har tillkommit genom assisterad befruktning av en ensamstående eller faderskapet inte kan fastställas. Bidrag till ensamstående som inte får underhåll från den andra föräldern för att hen saknar tillräcklig inkomst för att bidra eller till ensamma föräldrar är angelägna för att barnen även i dessa situationer ska ha möjlighet att ha en god levnadsstandard. Det är emellertid inte en fråga om reglering av underhåll mellan föräldrar och bör därför hanteras på annat sätt. Utredningen lämnar på annan plats i betänkandet förslag på hur dessa bidrag ska fördelas. Dagens underhållsstöd innehåller också regler om att en betalningsskyldig aldrig ska behöva använda mer än en viss andel av sitt överskott till betalning. Andelen varierar beroende på antalet barn som hen är underhållsskyldig för och kan sam-

manlagt uppgå till drygt 30 procent om den betalningsskyldiga har fler än tre barn och underhållsstöd betalas för samtliga barn. En sådan regel kan motiveras av tre skäl.

Om överskottet beräknas med avdrag för ett schabloniserat förbehållsbelopp kan en mindre än 100-procentig betalningsskyldighet på överskottet mildra effekten av att förbehållsbeloppet i vissa situationer inte motsvarar den betalningsskyldigas nödvändiga utgifter. De som får använda hela sitt överskott försätts i en situation som innebär att de ekonomiska marginalerna är obefintliga med ökad risk för skuldsättning som följd. Slutligen kan betalningsskyldighet som är 100 procent av ett överskott eller nära 100 procent innebära att incitamenten att öka inkomsten för den som är betalningsskyldig sjunker eftersom inget eller bara en liten del av inkomstökningen förstärker den egna ekonomin, det vill säga den andel av inkomsten som tas i anspråk kan liknas vid en marginaleffekt. Att dagens underhållsstöd har en så pass låg andel av den betalningsskyldigas överskott som kan tas i anspråk motiveras också av att beräkningen görs på inkomst före skatt och att en ökning av betalningsbeloppet därför behöver beakta att en del av inkomstökningen inte blir disponibel inkomst.

Vid användning av kvotdelningsmetoden för att avgöra hur mycket underhåll som ska betalas innebär en inkomstökning nästan aldrig att betalningsbeloppet ökar med samma belopp som inkomstökningen eftersom det är andelen av barnets kostnader som påverkas av inkomstförändringen, inte beloppet direkt. Det innebär att "marginaleffekten" normalt hålls ned. Bara om hela eller nästan hela barnets kostnader ska betalas av den som är betalningsskyldig för underhåll, det vill säga om den frånlevande föräldern har ett överskott men boföräldern helt eller nästan helt saknar överskott, kan en inkomstökning helt eller nästan helt motsvara en ökning av betalningsbeloppet. Inte heller i alla situationer där boföräldern saknar överskott påverkas emellertid betalningsbeloppet på det sättet. Det högsta belopp som kvotdelningsmetoden kan ge som resultat är en betalning av hela barnets kostnad. Den som redan betalar hela barnets kostnader träffas inte alls av den marginaleffekt som här diskuteras. För en mindre grupp kan dock även ett system med statlig underhållsreglering innebära att den som är betalningsskyldig har inga eller mycket små ekonomiska marginaler och systemet kan ge negativa effekter på incitamenten för arbete. Utredningen föreslår därför att det belopp

som den betalningsskyldiga ska betala aldrig ska överstiga 50 procent av hens beräknade överskott.

En begränsning av betalningsbeloppet behövs också av ett annat skäl. Vid användning av kvotdelningsmetoden tas hänsyn till en underhållsskyldigs kostnader för hemmavarande barn. Den som är bidragsskyldig får på så sätt förbehålla sig ett belopp som avser att täcka kostnader för de barn som hen bor med. Någon hänsyn tas dock inte direkt i kvotdelningsmetoden för andra barn som den bidragsskyldiga eventuellt är underhållsskyldig för, det vill säga andra barn som hen inte bor med. För att hantera detta i bestämmandet av underhållsbidrag tillämpas en proportioneringsmetod som innebär att underhållsbidraget, för vart och ett av de barn som en förälder är bidragsskyldig för, ska svara mot den andel av föräldrarnas hela inkomstöverskott som det barnets andel av det sammanlagt framräknade underhållsbidragsbeloppet. Utredningens förslag innebär i denna del att statlig underhållsreglering ska bestämmas till ett belopp som tar hänsyn till hemmavarande, men inte andra barn som en betalningsskyldig kan ha. Även i den statliga underhållsregleringen kan det bli fråga om proportionering mellan de barn som statlig underhållsreglering ska bestämmas för. Proportionering också med hänsyn till andra barn som den frånlevande föräldern är underhållsskyldig för, men som inte får statlig underhållsreglering, ska dock inte göras. Skälet till det är som tidigare nämnts att det inte är rimligt ur administrativ synpunkt och av integritetsskäl att underhåll som regleras för ett barn där någon annan är förälder, än den som får eller betalar för statlig underhållsreglering, ska beaktas. För den som är betalningsskyldig ska dock det sammanlagda belopp som krävs in aldrig uppgå till mer än 50 procent av den personens överskott. Därigenom skapas också en marginal för den frånlevande föräldern i en situation då en del av den disponibla inkomsten kan behöva användas för underhåll som inte regleras i den statliga underhållsregleringen. Det belopp som betalas ut till boföräldrar, eller studerande, ska också vara det belopp som beräknats på det sättet, det vill säga högst 50 procent av den bidragsskyldigas överskott, efter eventuell proportionering.

13.3.5 Den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd

Åldersgräns för förlängt underhållsstöd och underhållsbidrag

Ett barn som har fyllt 18 år har rätt till förlängt underhållsstöd om hen bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller till studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395), dock längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år. Studier som omfattar kortare tid än åtta veckor eller deltidsstudier ger däremot inte rätt till förlängt underhållsstöd.⁴

Av bestämmelserna i FB följer att föräldrars underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter den tidpunkten, är föräldrarna underhållsskyldiga under den tid som skolgången pågår, dock längst till dess barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.⁵ Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör alltså efter 18 årsdagen om barnet inte studerar eller genomgår högre studier, till exempel vid universitet eller högskola. Reglerna om underhåll i FB bygger på grundtanken att ett barn som är myndigt bör försörja sig på egen hand. Att föräldrarna är underhållsskyldiga när barnet går i skolan, efter det att hen har fyllt 18 år, beror främst på att barnet inte ska behöva skuldsätta sig för att kunna avsluta sin grundutbildning. I förarbetena⁶ motiverades den övre gränsen på 21 år med att underhållsskyldigheten inte skulle sträckas ut över en alltför lång tid.

Efterlevandepension

Ett barn kan ha rätt till efterlevandepension i form av barnpension eller efterlevandestöd. Även i bestämmelserna om efterlevandepension finns en övre åldersgräns. Reglerna om barnpension bygger på föräldrars underhållsskyldighet enligt bestämmelserna i FB.⁷ Syftet med barnpensionen är att barnet ska ha ett tryggt underhåll och ett rimligt mått av den standard som barnet hade innan föräldern avled. Barnpension är en inkomstgrundad pension som baserar sig på den avlidne förälderns inkomster. Den betalas ut till och med den månad barnet fyller 18 år. Ett barn som har fyllt 18 år kan få barnpension

⁴ 18 kap. 6 § SFB.

⁵ 7 kap. 1 § FB.

⁶ Prop. 1978/79:12, s. 86.

⁷ Prop. 1999/2000:91, s. 100.

om hen studerar på gymnasieskola eller motsvarande. Barnet kan få barnpension längst till och med juni månad det året hen fyller 20 år.

Efterlevandestöd är ett grundläggande ekonomiskt stöd som kan betalas ut till barn som bor i Sverige och i vissa fall även till barn som inte är bosatta i Sverige. Syftet med stödet är att ge barnet rätt till en viss lägsta ersättningsnivå om en eller båda föräldrarna avlider även om föräldern/föräldrarna inte har haft någon inkomst alls eller låg sådan och barnpension därför inte kan betalas ut alls eller bara betalas ut med ett lågt belopp. I likhet med barnpension kan efterlevandestödet betalas ut till och med den månad barnet fyller 18 år. Även ett barn som fyllt 18 år kan få efterlevandestöd om barnet studerar på gymnasieskola eller motsvarande. Stödet lämnas dock längst till och med juni månad det året hen fyller 20 år.

Studiehjälp och studiemedel

Det finns olika bidrag och lån som lämnas av Centrala studiestödsnämnden vid studier. Bestämmelser om studiehjälp finns i 2 kap. studiestödslagen (1999:1395) och i studiestödsförordningen (2000:655). Studiehjälpen består av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiebidrag lämnas från och med kvartalet efter att barnet har fyllt 16 år och studerar på heltid. Barnet kan få bidraget till och med första halvåret det år hen fyller 20. Bidrag för gymnasiala lärlingsutbildningar gymnasial lärlingsutbildning kan barnet få som längst till och med första halvåret det år hen fyller 20.

Bestämmelser om studiemedel finns i 3 kap. studiestödslagen. För studiemedel finns det inte någon nedre åldersgräns när hen läser på högskola, universitet och andra eftergymnasiala utbildningar. För studier på komvux, folkhögskola och gymnasium kan barnet däremot ha rätt till studiemedel tidigast andra halvåret det år hen fyller 20 år. Innan dess finns möjlighet att få studiehjälp i stället.

Studiestödets övre åldersgräns satte formen

De övre åldersgränserna har bland annat i flerbarnstillägget för studerande och barnpensionen knutits till studiehjälpssystemet. Flerbarnstillägg för studerande infördes 1983 efter förslag från Familje-

ekonomiska kommittén⁸. Den övre åldersgränsen för flerbarnstillägget samordnades med åldersgränsen för studiehjälp.

Rätten till barnpension från folk- och tilläggs pensioneringen hade sin grund i det familjerättsliga regelsystemet. Rätten utformades därför mot bakgrund av FB:s bestämmelser om underhåll. Rätten till pension gällde dock längst till och med juni månad det år barnet fyllde 20 år. I förarbetena anfördes vad gäller studiehjälp att den betalas ut till studerande i gymnasial utbildning längst till och med det första kalenderhalvåret det år under vilket den studerande fyller 20 år och att motsvarande övre åldersgräns gällde beträffande rätten till flerbarnstillägg och för förlängt bidragsförskott. Det ansågs därför naturligt att samma åldersgräns valdes för barnpensionen.⁹

Utredningens överväganden

Mot bakgrund av vad som beskrivs ovan anser utredningen att den övre åldersgränsen för förlängt underhållsstöd är väl avvägd i förhållande till övriga regler i socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Utredningen kan därför inte se något skäl för att föreslå en ändring av denna åldersgräns. Reglerna i SFB tar sin utgångspunkt i motsvarande åldersgräns som gäller i studiesystemet, där främst studiehjälpen ersätts av studiemedel vid samma åldersgräns. Studiemedlets nivå är avsedd att vara tillräckligt för egen försörjning, även om en del av studiemedlen är lån.

Det kan samtidigt konstateras att skillnaden mellan den åldersgräns som gäller i underhållsstödet och FB i vissa fall kan innebära bekymmer. För den kanske inte så stora grupp av ungdomar som fortfarande studerar på gymnasienivå efter halvårsskiftet det år de fyller 20 år kan det vara besvärande att förutsättningarna för fortsatt försörjning kräver att ett avtal om underhåll sluts med föräldern eller föräldrarna. För utredningens vidkommande är det inte ett alternativ att föreslå en förändring av FB i detta avseende. Tidigare överväganden i frågan har dessutom framhållit att en sänkning av åldersgränsen i FB inte kan motiveras eftersom den övre gränsen redan i dag är låg jämfört med andra länder.¹⁰

⁸ Prop. 1982/83:88 och Ds 1981:12.

⁹ Prop. 1987/88:171.

¹⁰ SOU 2003:42, s. 294.

13.3.6 Utökat stöd till föräldrar att nå överenskommelser om underhållsbidrag

Att föräldrar som inte lever ihop delar på sitt ekonomiska familjeansvar på ett jämlikt sätt ger goda förutsättningar för att barnet ska få en så god ekonomisk levnadsstandard som föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga tillåter. Att var och en av föräldrarna bidrar till barnets försörjning efter sin förmåga ökar också förutsättningarna för en god relation mellan föräldrar och barn. Trots att ett införande av en statlig underhållsreglering därmed ökar förutsättningarna för god ekonomisk levnadsstandard för barn och goda relationer mellan föräldrar och barn finns det skäl att också förstärka insatserna för att förmå föräldrar att själva reglera underhållet utan att använda Försäkringskassan som mellanhand. Kan föräldrarna komma överens om att reglera underhållet mellan sig utan mellanhand uppnås ytterligare fördelar i förutsättningarna för en så god ekonomisk levnadsstandard som möjligt för barnen. Detta genom att föräldrarna kan komma överens om vilka kostnader som barnets försörjning innebär som bättre svarar mot barnets individuella behov och föräldrarnas vilja att ge barnet en god materiell standard. Överenskommelser direkt mellan föräldrarna ökar också förutsättningarna för en god relation mellan föräldrar och barn eftersom sådana överenskommelser tydligt visar på en vilja från båda föräldrarna att försörja sitt barn.

Den indragningsbestämmelse som infördes 2016 är ett medel för att förmå föräldrar att reglera underhållet själva om den frånlevande föräldern uppvisar betalningsvilja och betalningsförmåga och det inte finns särskilda skäl att för staten att fortsätta betala ut underhållet. Indragningsbestämmelsen, i kombination med dagens regler om underhållsstöd, innebär dock att det finns en stor risk att de föräldrar som på grund av bestämmelsen inte längre finns kvar i underhållsstödet även fortsättningsvis kommer att reglera underhållet med ett belopp som motsvarar underhållsstödet. Det innebär i många fall att det underhåll som betalas avviker betydligt, uppåt eller neråt, från det underhåll som skulle betalas om föräldrarna delade sitt ekonomiska föräldraansvar på ett jämlikt sätt. Införs regler om statlig underhållsreglering kommer en indragning att i betydligt större utsträckning innebära att det underhåll som regleras också motsvarar en jämlik fördelning av ansvaret.

Det finns dock stora fördelar med att föräldrar kommer överens om underhåll utan att först använda staten som mellanhand under en period. Redan i dag gör såväl Försäkringskassan som kommuner insatser för att informera om och ge stöd till föräldrar i frågor om hur barnets försörjning kan lösas om föräldrarna inte lever ihop. Mer kan dock göras, både i termer av att öka förutsättningarna för föräldrar att välja att reglera underhållet själva och för Försäkringskassan att ge stöd till föräldrarna att komma överens om ett underhåll, och i termer av mer aktiva insatser för att förmå föräldrar att komma överens.

Bättre förutsättningar för föräldrar att komma överens om underhållsbidrag

Utredningens bedömning: Statlig underhållsreglering innebär att beräkningen av det belopp som en boförälder får och en frånlevande förälder ska betala motsvarar en sådan fördelning av det ekonomiska föräldraansvaret som FB föreskriver. Att de ekonomiska incitamenten i stor utsträckning elimineras för att använda Försäkringskassan som mellanhand för regleringen av underhåll är den enskilt viktigaste åtgärden för att öka förutsättningarna för föräldrar att själva komma överens om ett underhåll. En beräkning av beloppet inom det statliga systemet som bygger på FB:s principer har också den betydande fördelen att det statliga systemets normerande effekt även på civilrättsliga överenskommelser inte längre riskerar leda till ojämlik fördelning av det ekonomiska föräldraansvaret.

Utredningens förslag: Försäkringskassan ges utvidgad åtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen avseende inkomstuppgifter för båda föräldrarna i ett ärende om statlig underhållsreglering. Båda föräldrarna ska vara skyldiga att medverka vid fastställandet av inkomstunderlaget i ett ärende om statlig underhållsreglering.

Försäkringskassan har, vid sidan av att bevilja underhållsstöd samt fastställa och administrera betalningsskyldighet från bidragsskyldiga, i uppdrag att informera om och ge stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag samt att bistå och ge stöd till föräldrar att beräkna underhållsbidrag och utforma avtal. Försäkringskassan ger sådan information främst genom att tillhandahålla information och beräkningshjälp via sin hemsida, men också genom information i samband med handläggning av ärenden om underhållsstöd. Försäkringskassan erbjuder på begäran personliga möten för fördjupad information och stöd i dessa frågor.

Enligt utredningens mening försvåras Försäkringskassans arbete, med informationsgivning och stöd i syfte att förmå föräldrar att komma överens om underhållsbidrag, i hög grad av att underhållsstöd i en betydande del av alla fall är ekonomiskt mer fördelaktigt för den ena eller den andra föräldern. Sedan lång tid har ytterligare ett problem uppmärksamats med det nuvarande underhållsstödet. Underhållsstödet verkar normerande för överenskommelser om underhållsbidrag genom att sådana mer eller mindre formaliserade överenskommelser ofta innebär att den frånlevande föräldern betalar samma belopp som underhållsstödet till boföräldern, även om detta inte alls behöver motsvara ett underhållsbidrag bestämt utifrån FB:s principer.

Även om det är svårt att avgöra hur vanligt det är med sådana överenskommelser finns det studier som tyder på att det är mycket vanligt. Sådana överenskommelser innebär i många fall att det underhåll som regleras avviker betydligt från den jämlika fördelning som är önskvärd. Ett införande av statlig underhållsreglering kommer att göra att den absoluta merparten av dessa problem kommer att upphöra. Betydligt färre föräldrar kommer att ha ekonomiska incitament att vända sig till Försäkringskassan eftersom den statliga underhållsregleringen kommer att innebära att det belopp som regleras motsvarar ett jämlikt fastställt underhållsbidrag. Försäkringskassan kommer också att ha bättre förutsättningar att förmå föräldrar att komma överens om ett rimligt underhållsbidrag, om de trots allt vänder sig till Försäkringskassan med en begäran om underhållsreglering, eftersom myndigheten då tydligt kan visa att underhållsbidrag och statlig underhållsreglering är ekvivalenta. Även det offentliga systemets normerande roll kommer att vara mindre problematisk. Genom att den statliga underhållsregleringen, till skillnad från underhållsstödet, inte innebär att ett visst fast belopp, beroende på barnets

ålder, ska förmedlas från frånlevande förälder till boförälder kommer normeringen sannolikt först och främst bli mindre. Även den eventuella kvarstående normerande effekten kommer att vara mindre problematisk, och kanske rent av vara av godo. Påverkas föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag som motsvarar det belopp som statlig underhållsreglering skulle ha inneburit kommer detta belopp sannolikt vara betydligt närmare den individuellt anpassade jämlika fördelning av det ekonomiska föräldraansvaret än vad många överenskommelser är i dag.

För att Försäkringskassan ska kunna arbeta effektivt, både vad gäller handläggningen av statlig underhållsreglering och det däri integrerade arbetet med att informera och ge stöd till föräldrar om underhållsbidrag, krävs två förutsättningar. Försäkringskassan måste kunna använda tillgängliga inkomstuppgifter från båda föräldrarna för att beräkna beloppen och föräldrarna måste vara delaktiga i ärendet.

För att kunna använda ett aktuellt inkomstunderlag vid beräkningen av de föreslagna beloppen i statlig underhållsreglering behöver Försäkringskassan ges tillgång till inkomstuppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas avseende båda föräldrarna. Med tillgång till sådana uppgifter förbättras samtidigt förutsättningarna att ge information och stöd om underhållsbidrag, i vart fall i de fall som ärenden om statlig underhållsreglering har aktualiserats. Försäkringskassan bör inte ges allmän tillgång till sådana inkomstuppgifter, det vill säga i fall där det ännu inte finns ett ärende om statlig underhållsreglering, men det ställs inte heller något krav på att ett aktualiserat ärende om statlig underhållsreglering faktiskt ska leda till ett beslut om statlig underhållsreglering för det fall till exempel boföräldern återtar sin ansökan för att föräldrarna nått en överenskommelse om underhållsbidrag.

Båda föräldrarnas medverkan krävs för att Försäkringskassan med god precision ska kunna fastställa ett belopp i den föreslagna underhållsregleringen. Vissa uppgifter om inkomster kommer att behöva hämtas in från var och en av föräldrarna och uppgifter från beskattningsbasen behöver stämmas av med dem. Det är därför nödvändigt att det finns en uttalad skyldighet för föräldrarna att medverka i ärenden om statlig underhållsreglering. Om inte en förälder medverkar föreslås, liksom i utredningens förslag om betalningsskyldighet baserat på månatliga inkomster, att Försäkringskassan ska kunna besluta med utgångspunkt i en skälighetsbedömning snarare

än vad som blir resultatet om en beräkning görs på tillgängliga inkomstuppgifter. I det fall en boförälder inte medverkar kan en ansökan om statlig underhållsreglering avslås om hen inte ger tillräckliga uppgifter för att ett belopp ska kunna bestämmas.

I Försäkringskassans uppdrag att ge information och stöd om underhållsbidrag är det än viktigare att båda föräldrarna medverkar. Förutsättningarna för att förmå föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag torde vara mycket dåliga om de inte ens är delaktiga i Försäkringskassans ärende. En skyldighet att medverka i ett ärende om statlig underhållsreglering bedöms därför också vara till fördel för att lyckas i det uppdraget.

Utökat stöd till föräldrar att komma överens om underhållsbidrag

Utredningens förslag: Försäkringskassan ska i alla ärenden om statlig underhållsreglering verka för att föräldrarna kommer överens om underhållsbidrag utom i de fall det finns skäl att anta att en sådan överenskommelse inte är lämplig. Försäkringskassan ska inom ramen för detta uppdrag arbeta aktivt med de föräldrar som är parter i ärenden om statlig underhållsreglering.

För att fullt ut kunna dra nytta av att statlig underhållsreglering bygger på samma principer som fördelning av föräldraansvaret enligt FB, kan Försäkringskassan i sin handläggning av ärenden om underhållsreglering använda likheterna i beräkning. Försäkringskassan ska förstås även fortsättningsvis informera om att underhållsbidrag är förstahandsvalet när det gäller reglering av underhåll och hur ett sådant bidrag beräknas. Fortsätter utredningen kan Försäkringskassan informera om hur stort belopp ett underhållsbidrag skulle innebära om ingen individuell hänsyn tas till barnets behov och att detta kan antas motsvara beloppet i den statliga underhållsregleringen. Många föräldrar bör i detta skede kunna förmås att komma överens om ett underhållsbidrag som på detta sätt är ett rimligt belopp. Samtidigt kan Försäkringskassan också informera om att underhållet kan göras mer individualiserat och att Försäkringskassan kan ge stöd i föräldrarnas framtagande av ett avtal om underhållsbidrag med ytterligare anpassning till deras individuella situation.

De nya förutsättningar som statlig underhållsreglering innebär att Försäkringskassan mer proaktivt kan verka för att föräldrar kommer överens om avtal om underhållsbidrag som innebär en jämlik fördelning av det ekonomiska föräldraansvaret. Detta arbete kommer att kräva en utveckling av Försäkringskassans handläggning eftersom arbetet med att förmå föräldrar att komma överens om ett underhållsbidrag förutsätts ske integrerat i handläggningen av statlig underhållsreglering.

Även fortsättningsvis bör Försäkringskassan erbjuda personliga möten för information och stöd till föräldrar som på eget initiativ efterfrågar sådana även i de fall då ett ärende om statlig underhållsreglering inte har aktualiserats. Samma typ av personliga möten bör också erbjudas dem som i ett ärende om statlig underhållsreglering uttrycker vilja och bedöms ha förutsättningar att nå en överenskommelse. Enligt utredningens uppfattning bör dock merparten av arbetet med att förmå föräldrar att nå överenskommelser om underhållsbidrag ligga i den ordinarie handläggningen. Tanken att vid olika tidpunkter i ärendets utredning påtala att föräldrarna med samma ekonomiska utfall, eller med en ökad individualisering av underhållsbeloppet, med fördel i stället kan välja att ingå en överenskommelse sker naturligen inom ramen för de kontakter som handläggaren har med föräldrarna med anledning av ärendehandläggningen. Alla handläggare av statlig underhållsreglering bör därför delta i arbetet med information och stöd till föräldrar angående underhållsbidrag. Det kommer sannolikt kräva viss kompetensutveckling.

13.4 Stödet till särlevande

Utredningen anser att en särlevande boförälder, som inte får ett underhåll från barnets frånlevande förälder som motsvarar hälften av normala kostnader för ett barn, ska kunna få bidrag för att kompenseras för det låga underhållet. I dag ges ett sådant bidrag inom ramen för underhållsstödet. Att en frånlevande förälder bidrar med mindre än hälften av barnets kostnader kan, om FB:s principer om jämlik fördelning av barnets försörjning tillämpas, bero på två saker. Antingen har den frånlevande föräldern för låg inkomst för att kunna bidra till ett tillräckligt underhåll eller så är boföräldrarnas ekonomi så god att

hen kan och ska stå för mer än hälften av barnets kostnader. Ett lågt underhåll kan också bero på kombination av dessa två orsaker.

Utredningen anser att bidraget ska vara beroende på om boföräldern faktiskt saknar resurser att försörja barnet till den del detta inte täcks av underhåll från den frånlevande föräldern. På det sättet upprätthålls principen om att det är föräldrarna som är primärt underhållsskyldiga för sina barn. En sådan ordning anser utredningen bäst åstadkoms genom att låta stödet till särlevande boföräldrar ingå i det inkomstprövade Bofast snarare än som i dag betalas ut genom underhållsstödet.

13.4.1 Maximalt bidrag till särlevande boföräldrar

Utredningens förslag: För den boförälder som får mindre än hälften av barnets kostnader från den statliga underhållsregleringen ska det maximala bidrag som lämnas som stöd till särlevande vara mellanskillnaden mellan hälften av ett barns normala kostnader och det belopp som betalas ut i statlig underhållsreglering.

För den boförälder som inte har statlig underhållsreglering ska det maximala bidraget i stället utgöra mellanskillnaden mellan hälften av barns normala kostnader och ett fiktivt belopp som beräknas som om statlig underhållsreglering skulle ha betalats ut.

Den boförälder som har barn som tillkommit efter assisterad befruktning av en ensamstående eller som varit föremål för ensamadoption har ett maximalt bidrag som uppgår till hälften av barns normala kostnader, liksom den särlevande förälder som inte har statlig underhållsreglering och inte heller skulle kunna få något sådant enligt beräkningen om fiktivt belopp.

En bidragande orsak till att dagens behovsprövade förmåner i den ekonomiska familjepolitiken inte har en fördelningsprofil som fullt ut riktar sig till de hushåll med barn som har låg ekonomisk standard, är att underhållsstödet inte inkomstprövas för den mottagande boföräldern. Utredningen har bland annat därför föreslagit att underhållsstödet ska ersättas av statlig underhållsreglering. Många särlevande boföräldrar har dock små ekonomiska marginaler och därmed svårt att försörja sitt barn, bland annat på grund av att försörjningsansvaret för barnen många gånger ligger helt eller till stor del på dem.

Förslaget till stöd för särlevande boföräldrar innebär att ett bidrag som motsvarar underhållsstödet kan betalas ut. Genom att stödet ingår i det inkomstprövade Bofast kommer stödets storlek att anpassas till både i vilken utsträckning den frånlevande föräldern bidrar till barnets försörjning och till om boföräldern själv har ekonomisk förmåga att försörja barnet.

Stödet bestäms genom att det till det maximala bidraget i Bofast läggs ett belopp som motsvarar mellanskillnaden mellan det belopp som betalas ut i statlig underhållsreglering, eller skulle ha betalats ut om ett sådant belopp hade fastställts, och hälften av barnets kostnader efter att hänsyn har tagits till barnbidraget – det vill säga dagens underhållsstöd. Om ett sådant belopp inte kan fastställas ska tillägget utgöra hälften av barnets kostnader efter att hänsyn har tagits till barnbidraget. Det gäller alla boföräldrar som inte får något annat stöd, till exempel barnpension eller efterlevandestöd, oavsett skälet till att statlig underhållsreglering inte kan betalas ut eller om boföräldern är ensam rättslig förälder.

Tillägget ska inte heller i andra situationer vara beroende av att statlig underhållsreglering betalas ut. Om statlig underhållsreglering inte betalas ut på grund av att boföräldern inte ansökt om sådan reglering ska tillägget i stället beräknas utifrån ett fiktivt underhållsregleringsbelopp. Skulle Försäkringskassan ha anledning att tro att den frånlevande föräldern har förmåga att bidra till barnets försörjning men inte gör det finns det anledning för Försäkringskassan att uppmana föräldern att lämna in en ansökan. Boföräldern väljer dock förstås själv om en hen vill ansöka och Försäkringskassan har heller inte anledning att undersöka om en eventuell ovilja att ansöka beror på att den frånlevande föräldern bidrar efter förmåga till barnets försörjning eller något annat skäl.

Genom att tillägget inte är beroende av om statlig underhållsreglering har prövats eller inte, kan en sådan prövning undvikas i vissa situationer då den annars skulle ha ingen eller liten ekonomisk betydelse för boföräldern. Det kan i sådana situationer därför också undvikas att en sådan prövning görs när de potentiellt negativa konsekvenserna av en sådan prövning, i form av risk för konflikt mellan föräldrarna, är större än de ekonomiska fördelarna. Att få del av motsvarande stöd som i dag finns inom underhållsstödet förutsätter att en ansökan och prövning görs. För att inte beräkningen av det fiktiva underhållsregleringsbeloppet ska leda till i viss utsträckning samma

risk för konflikt bör dock Försäkringskassan vid en sådan beräkning vara beredd att godta de inkomstuppgifter som myndigheten har tillgång till rörande den frånlevande föräldern, om inte starka skäl talar för att dessa uppgifter inte överensstämmer med hens faktiska ekonomiska förmåga.

13.5 Stödet till boendekostnader

Utredningen anser att de bostadskostnader som bör vara bidragsgrundande ligger i ett helt annat prisskikt än i dag. Ska ett bidrag till bostadskostnader vara träffsäkert och bidra till att uppfylla målen för den ekonomiska familjepolitiken bör bidraget riktas mot de kostnader för bostaden som uppstår på grund av de särskilda behov som hushåll med barn har. Därför bör bidrag inte i första hand ges till sådana bostadskostnader som hushållet hade haft även om de inte haft barn. Bidraget bör ges till de oftast högre eller betydligt högre bostadskostnader som uppkommer när hushållet behöver en större bostad för att de har barn. Stödet ska ingå i Bofast. Bostadsbidrag till unga utan barn ska också vara en del av Bofast, men föreslås inte förändras annat än så vitt avser rätten till bidrag för inneboende (avsnitt 13.5.3).

13.5.1 Taket för bostadskostnader anpassas till dagens kostnader för sådana större bostäder som hushåll med barn behöver

Utredningens förslag: Taket för bostadskostnader höjs till den nivå som motsvarar en genomsnittlig kostnad för en bostad anpassad till antalet barn i hushållet. Taket ska dock inte vara högre än denna kostnad för ett hushåll med fem barn även om antalet barn är fler än fem.

Ytbegränsningen behålls men nivåerna för vilken bostadskostnad som får beaktas även efter tillämpning av bestämmelsen anpassas till det nya taket för bostadskostnader.

En viktig orsak till att dagens bostadsbidrag har dålig träffsäkerhet är att de tak för bidragsgrundande bostadskostnad – 5 300 kronor per månad för hushåll med ett barn, 5 900 kronor med två barn och 6 600 kronor med tre eller fler barn – är dåligt anpassade till dagens bostadskostnader. Taket har inte ändrats sedan 1990-talet och innebär att betydande delar av en normal bostadskostnad för hushåll med barn inte beaktas. Låga tak i bostadsbidraget gör att det kan vara svårt att efterfråga en bostad som uppfyller behoven för ett hushåll med barn och riskerar leda till att hushållet väljer att bo i en bostad med otillräcklig standard, antingen vad gäller bostadsyta, allmän standard eller båda.

Utvecklingen av kostnaden för boende i hyresrätt – som är den klart dominerande boendeformen för hushåll med bostadsbidrag – har sedan början av 2000-talet stigit med mer än 50 procent. Annorlunda uttryckt är hyreskostnaden i dag för en lägenhet med två rum och kök vad den var i början av 2000-talet för en lägenhet med fyra rum och kök. Ett tak för bostadskostnader som var anpassat till hyror för mer än 20 år sedan täcker alltså bara den bidragsgrundande bostadskostnaden för sådana kostnader som är normala för bostäder som har två färre rum än det antal som anses vara norm.

Utredningen föreslår att taket för bostadskostnader höjs väsentligt. Taket bör motsvara den genomsnittliga bostadskostnaden för hushåll med olika antal barn enligt Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbar bostadskostnad. Det högsta tak som ska gälla är det som gäller för hushåll med fem barn, det vill säga oavsett om hushållet har fem eller fler barn. För att undvika att bidrag ges till bostadskostnader som uppenbart överstiger normala kostnader oberoende av var i landet hushållet bor anser utredningen att taken ska motsvara kostnaderna i kommuner med mer än 75 000 invånare. Att begränsa taket till den lägsta nivån, kommuner med färre än 75 000 invånare skulle leda till alltför låga tak för boende i andra regioner, att lägga ett kostnadstak som motsvarar storstadsregionerna skulle göra taket för högt.

För år 2021 innebär förslaget 7 425 kronor per månad för ett hushåll med ett barn, 9 300 kronor med två barn, 11 175 kronor med tre barn, 13 050 kronor med fyra barn och 14 925 kronor med fem eller fler barn.

Höjningen av taket motiveras av att bidragets bostadspolitiska syfte ska stärkas. De nya taken innebär att bidrag kommer att lämnas

för sådana bostadskostnader som är motiverade av att hushåll med barn behöver större bostäder för att dessa ska kunna betraktas som goda och rymliga. Det innebär att dessa hushålls möjligheter att efterfråga bostäder som är bättre anpassade till deras behov ökar.

Eftersom bostadskostnaderna varierar såväl mellan olika delar av landet som mellan olika boendeformer anser utredningen att det även fortsättningsvis finns anledning att tillämpa den så kallade yt-begränsningen vid beräkning av bidragsgrundande bostadskostnad. Reglerna om ytbegränsning föreslås därför finnas kvar i nuvarande form, men den lägsta bostadskostnad som trots ytbegränsningen får beaktas höjs till 4 200 kronor för ett hushåll med ett barn, 5 200 kronor för ett hushåll med två barn och så vidare, det vill säga ytterligare 1 000 kronor högre för varje ytterligare barn upp till fem barn.

13.5.2 Golvet för bostadskostnader ska motsvara kostnaden för en bostad anpassad till hushållet utan barn

Utredningens förslag: Golvet för bostadskostnader höjs till en nivå som innebär att de bostadskostnader som ska beaktas i högre grad svarar mot kostnaden för en bostad med barn och därmed bortser från bostadskostnader som bidragshushållet hade haft även utan barn. Golvet ska vara 3 800 kronor per månad. Bostadskostnader mellan detta golv och den faktiska bostadskostnaden, dock högst bostadskostnadstaket, ska ge ett maximalt bidrag på 60 procent.

Utredningens bedömning: En ytterligare höjning av golvet skulle ge bättre genomslag för syftet med bidraget till bostadskostnader för hushåll med barn. För närvarande har dock många bidragshushåll så låga bostadskostnader att en sådan höjning skulle få negativa konsekvenser för många hushåll med mycket låg ekonomisk standard. En anpassning av golvet bör oberoende av detta göras i takt med att bostadskostnaderna, och här mer precist normala bostadskostnader för hushåll utan barn, förändras.

I dagens bostadsbidrag ligger golvet för bidragsgrundande bostadskostnad på 1 400 kronor per månad. I kombination med de låga tak som gäller för bostadskostnaden innebär det att bidraget i princip är

inriktat på sådana bostadskostnader som normalt motsvarar kostnaden för en tvårumslägenhet. Ska bidraget göras träffsäkert som bidrag till hushåll med barn och syfta till att utjämna de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn bör den bidragsgrundande bostadskostnaden tydligare vara inriktad på de kostnader som uppkommer på grund av de bostadsbehov som barnen ger upphov till. Det talar för ett betydligt högre golv för bostadskostnaderna än i dag.

Det kan argumenteras för att många hushåll med barn behöver bidrag som täcker en större del av bostadskostnaden, det vill säga också den del av bostadskostnaden som gäller för en bostad utan barn. Att ge ett mer generöst bidrag till bostadskostnader för barnfamiljer är i linje med en generell bostadspolitik.

Utredningen har emellertid att hålla sig till nuvarande ekonomiska ramar och anser därför att målen för den ekonomiska familjepolitiken bör prioriteras. Utredningen anser därför att golvet för bostadskostnaden bör sättas till 3 800 kronor. Det innebär att golvet delvis anpassas till att beakta sådana högre bostadskostnader som uppkommer i hushåll med barn för att de ska kunna ha en bostad som är tillräckligt rymlig. Skulle golvet för bostadskostnader fullt ut anpassas till att bara beakta sådana bostadskostnader som utgör den extra bostadskostnaden som uppkommer i hushållet på grund av ytterligare krav på storlek på bostaden på grund av barn skulle golvet sättas ännu högre. Till exempel skulle en utgångspunkt kunna vara i intervallet drygt 5 000 kronor till nästan 7 000 kronor. Enligt Försäkringskassans föreskrifter om genomsnittliga boendekostnader för hushåll utan barn, som i sin tur bygger på statistik för sådana bostadskostnader i landet, ligger den normala kostnaden för en bostad anpassad till ett hushåll med en till två vuxna men utan barn i detta intervall beroende på bostadsregion. Ett golv på en sådan nivå skulle alltså bättre svara mot syftet att ge bidrag till de extra bostadskostnader som uppkommer på grund av barn.

Utredningens analys visar dock att hushåll med bostadsbidrag i dag har låga bostadskostnader. Detta kan delvis hänga samman med att det nuvarande bidraget ger lite eller inget bidrag alls till bostadskostnader som ligger på de nivåer som är normala för bostäder med tillräcklig storlek. Särskilt hushåll med mycket låg ekonomisk standard har ofta betydligt lägre bostadskostnader varför en alltför stor höjning av golvet skulle få stora negativa konsekvenser för bidragets träffsäkerhet. Utredningen föreslår därför en mindre höjning men

anser samtidigt att ytterligare anpassning av golvet för bostadskostnader bör göras. En sådan ytterligare anpassning skulle än mer förstärka bidragets inriktning mot att bidra till målen för den ekonomiska familjepolitiken. En anpassning av golvet bör över tid göras oberoende av detta i takt med att priserna på bostadsmarknaden förändras så att bidragets syfte upprätthålls.

I dag är det maximala bidraget 50 procent av den bidragsgrundande bostadskostnaden, det vill säga den kostnad som ligger mellan 1 400 kronor per månad och den faktiska bostadskostnaden eller, ofta, dagens bostadskostnadstak. För att stärka bidraget för bostadskostnader inom den ekonomiska familjepolitiken föreslås inte bara högre golv och tak utan också att en högre andel av bostadskostnader i det intervallet ska ge bidrag. Denna andel föreslås vara 60 procent. En ytterligare höjning av denna andel skulle gynna bidragets träffsäkerhet men av kostnadsskäl har utredningen valt att inte föreslå detta i nuläget.

13.5.3 Bidrag till bostadskostnader i olika boendeformer

Utredningens förslag: Bidrag till boendekostnader ska kunna ges till inneboende enligt samma regler som gäller för bostadstillägg.

Det ska inte längre finnas särskilda krav på bostaden för umgängesföräldrar för rätt till bidrag, vare sig för bidraget till bostadskostnader eller umgängesbidraget.

Det finns inte skäl att utesluta inneboende i stödet till boendekostnader i Bofast. Att bo som inneboende tillåts enligt reglerna om bostadstillägg och de problem som kan vara förknippade med denna boendeform föreslås hanteras på samma sätt som i bostadstillägget. Eftersom det i övrigt inte finns några krav på bostaden, till exempel viss minsta storlek eller standard, anser utredningen att de saknas skäl att hantera hushåll med barn annorlunda.

Frågor om hyra regleras i hyreslagen (12 kap. jordabalken, JB). När en förstahandshyresgäst hyr ut en del av sin hyreslägenhet till en inneboende gäller att det ska vara en proportionerlig andel av hyra i förhållande till nyttjad yta av lägenheten.¹¹ En inneboende ska alltså

¹¹ 12 kap. 55 § fjärde stycket JB.

betala hyra för den del som den inneboende har till sitt förfogande. Om oskälighyran tas kan den som hyr ut få betala tillbaka den hyra som denne begärt om den överskrider vad som kan anses vara en skälighyra. En oskälighyra kan också leda till att hyresrätten förverkas. Reglerna trädde i kraft i oktober 2019¹².

Av förarbetena till bestämmelserna om bostadstillägg framgår att alla boendeformer omfattas, till exempel hyresrätt, bostadsrätt och boende i egen fastighet.¹³ Andra exempel på boendeformer som kan berättiga till bostadstillägg är inneboende, boende i husvagn eller campingstuga.

I Pensionsmyndighetens föreskrifter¹⁴ regleras hur bostadskostnaden ska beräknas vid delad bostad. Delar sökanden bostad med en eller flera andra personer och det inte finns någon avtalad hyra mellan dem som delar bostaden ska den beräknade bostadskostnaden fördelas lika mellan antalet boende personer i bostaden. Vid en sådan beräkning av bostadskostnad ska sökanden tillgodoräknas hemmavarande barns andel av bostadskostnaden om barnen inte har fyllt 20 år och inte är självförsörjande.

För den som söker om bostadstillägg och hyr ut del av sin bostad ska den beräknade bostadskostnaden minskas med avtalad hyra. Finns ingen avtalad hyra, det vill säga att personen inte betalar något för sitt boende, ska bostadskostnaden fördelas lika mellan antalet boende i bostaden.

Om den som söker bostadstillägg är inneboende ska bostadskostnaden bestämmas utifrån avtalad hyra. Hänsyn ska inte tas till avtalad hyra om den som söker bostadstillägg betalar en påtagligt högre hyra än vad som utifrån faktiska boendeförhållanden vore en jämn fördelning av bostadskostnaden mellan antalet boende i bostaden.

Faktiska boendeförhållanden innebär att den boyta som den inneboende nyttjar ställs i relation till bostadens totala boyta och totala kostnad. Om hyran i detta avseende påtagligt avviker från vad som vore en jämn fördelning av den ursprungliga bostadskostnaden mellan antalet boende i bostaden ska i stället en andelsberäkning göras utifrån ursprunglig bostadskostnad. Med ursprunglig bostadskostnad menas den bostadskostnad som gäller för bostaden i sin helhet.

¹² Prop. 2018/19:107, bet. 2018/19:CU17, rskr. 2018/19:264.

¹³ Prop. 2000/01:140, s. 55.

¹⁴ PFS 2010:6, aktuell lydelse PFS 2019:1.

Tidigare har betydande problem i samband med handläggning av bostadstillägg varit förknippade med att fastställa om den hyra en inneboende betalar enligt ett kontrakt som inneboende överensstämmer med faktiska förhållanden.¹⁵ Tillämpningen av en andelsberäknad hyreskostnad var då ett av de grundläggande problemen. I och med införandet av bestämmelser i hyreslagen om tillämpning av motsvarande proportionering vid hyressättning vid uthyrning av del av lägenhet bör dessa problem väsentligen ha minskat.

I utredningens direktiv pekas särskilt ut hur kostnaden för boende i småhus och bostadsrätt ska beräknas när det gäller räntekostnader. I dag räknas räntekostnaden, exklusive skattereduktionen för utgiftsräntor, ned med tre procent av lånebeloppet innan den inkluderas i bostadskostnaden. Utredningen ser egentligen inget skäl till att denna regel finns i bostadsbidraget, och inte till exempel i bostadstillägg. Emellertid är frågan om hur räntekostnader ska få beaktas i utredningens mening en större fråga som med fördel avgörs i ett annat sammanhang. Bostadsbidraget utgör i dag en mycket liten del av det bostadspolitiska stödet till dem som bor i småhus och andra bostäder som de själva äger direkt eller indirekt. Den största delen utgörs av skattereduktion för utgiftsräntor. En betydande del av alla hushåll med barn bor i småhus och får därmed del av detta stöd. Systemet med skattereduktion för utgiftsräntor skulle med all sannolikhet kunna göras mer effektivt ur fördelnings- och bostadspolitiskt avseende, men övervägande om sådana förändringar ligger utanför utredningens mandat. En utvidgning av rätten till bidrag för utgiftsräntor skulle utredningen kunna föreslå, men en sådan skulle med fördel finansieras av och ingå som en del i en bredare översyn av skattereduktionens funktion som bostadspolitiskt instrument.

Enligt direktiven ska utredningen vidare ta ställning till om beräkningen av bostadskostnader vid boende i husvagn och liknande bör förändras, det vill säga om den ska göras på annat sätt än genom tillämpningen av de regler som gäller vid värdering av fri bostad i skattesammanhang. Utredningens förslag om höjning av golvet för bostadskostnader gör att även en annan beräkning av bostadskostnaden, även en sådan som innebär att den faktiska kostnaden skulle kunna beaktas, sannolikt sällan skulle kunna leda till rätt till bidrag. Utredningen förslår därför ingen förändring.

¹⁵ Se Inspektionen för socialförsäkringens rapport *Handläggningen av bostadstillägg – Införandet av tillsvidarebeslut*, ISF 2013:8, avsnitt 4.4.3.

Även de regler som i bostadsbidraget föreskriver att umgängesföräldrar måste bo i en bostad som hen äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt samt att bostaden måste bestå av minst två rum och kök eller kokvrå och vara minst 40 kvadratmeter ska enligt direktiven utredas. Utredningen anser i likhet med den tidigare utredning som refereras i direktiven att det är svårt att försvara regler riktade mot denna grupp som avviker så betydligt från vad som gäller för andra föräldrar. Dessa särskilda regler föreslås därför avskaffas. Utredningens förslag om höjt golv för bostadskostnader innebär samtidigt att bidraget för föräldrar, oberoende av hur stor del av tiden barnen visats i hushållet, får mindre bidrag för bostadskostnader om bostadskostnaden är mycket låg på grund av att den till exempel inte är så rymlig att barn har rimliga utrymmen för sig själva. Ett högre golv premierar alltså boende i mer rymliga bostäder men skiljer inte ut någon typ av föräldrar med avseende på barnens vistelsetid.

13.6 Stödet till barns kostnader

Utredningen anser att bidraget till barn som bor olika mycket i hushållet bör göras mer jämlikt än i dag. Samtidigt bör också viss hänsyn tas till att samhället, genom bestämmande av bidragsnivåerna, kan premiera växelvis boende av det skäl att det kan antas bidra till ett mer jämställt föräldraskap.

Utredningens anser också att relationen mellan dagens maxbelopp för olika antal barn i hushållet innebär att bidraget inte är jämlikt fördelat mellan olika stora barnhushåll. Att bidraget som mest ökar med drygt 30 procent för ett ytterligare barn innebär en ganska stor avvikelse från ett rimligt antagande om vad ytterligare ett barn kostar. Begränsningen till att bidrag inte får lämnas för mer än tre barn innebär en ännu större avvikelse för hushåll med flera barn. Det kan finnas såväl stordriftsfördelar som gör att kostnaden per barn sjunker något när antalet ökar och flerbarnstillägget i barnbidraget ger i vissa fall ett betydande tillskott för hushåll med många barn. Trots detta anser utredningen att bidraget behöver göras mer jämlikt för hushåll med olika antal barn. Även fortsättningsvis kan det dock finnas skäl att ge mindre ytterligare bidrag för tillkommande barn efter det första och också för att begränsa bidragsgivning till högst ett visst antal barn.

Eftersom bidraget ges med samma belopp för ensamstående med barn som för sammanboende med barn är bidraget inte heller jämnt mellan dessa båda hushållstyper. En absolut majoritet av alla barn har två föräldrar. De flesta barn bor också med båda sina föräldrar. Bidraget till ett hushåll med sammanboende föräldrar är dock inte anpassat till att de tillsammans har hela försörjningsansvaret för barnet utan är lika stort som för en ensamstående som delar försörjningsansvaret med den andra föräldern som inte bor i hushållet.

Trots att utredningen anser att dessa utgångspunkter är viktiga för att utforma bidragets barndel behöver hänsyn också tas till dagens bidragsnivåer. En alltför stor förändring av bidragsnivåerna skulle göra det svårt att anpassa de sammanlagda kostnaderna för bidraget så att de ryms inom de beslutade ramarna. Det skulle också göra övergången från det nuvarande bidraget till det föreslagna svårare då skillnaden mellan det gamla och det nya bidraget riskerar att bli stor.

13.6.1 Maximalt bidrag för barn som bor olika mycket i ett hushåll

Utredningens förslag: Det maximala bidraget för ett hushåll med ett hemmavarande barn är 1 500 kronor per månad, med ett växelvis boende barn 1 000 kronor per månad och med ett barn som bor tidvis 500 kronor per månad.

Utredningens bedömning: För att klargöra syftet med bidraget till barnkostnader bör nivåerna på bidraget definieras med utgångspunkt i normala kostnader för barn. De belopp som anges bör motsvara en viss andel av dessa kostnader. Det bidrag som ett hushåll kan få, som mest, bör också ta hänsyn till hur stor del av försörjningsansvaret för barnen som de vuxna i hushållet sammanlagt har.

Utredningen har i sina överväganden kring lämpliga nivåer i bidragets barndel utgått från kostnader för ett barns baskonsumtion enligt SCB:s beräkningar. Enligt dessa beräkningar är de individuella kostnaderna för ett barn, inklusive ökade hushållsgemensamma kostnader, cirka 3 300 kronor per månad. Det innebär att dagens maximala bidrag för ett hemmavarande barn motsvarar 73 procent av

barnets baskonsumtion efter att hänsyn tagits till det allmänna barnbidraget. För ett växelvis boende barn är det enskilda hushållets kostnader förstas lägre. Att barnet bor halva tiden i hushållet innebär inte nödvändigtvis att kostnaden fullt ut halveras eftersom det sannolikt finns vissa fasta kostnader för barnet i hushållet. Dagens maximala bidrag för ett växelvis boende barn motsvarar en högre eller betydligt högre andel av hushållets kostnader för barnet utifrån antagandet att merparten av kostnaderna för barnet är rörliga. Om merparten av kostnaderna är rörliga bör de halveras eftersom barnet bor halva tiden i hushållet och att hushållet tar emot halva det allmänna barnbidraget. För tidvis boende barn motsvarar dagens umgängesbidrag för ett barn ungefär samma andel av kostnaderna för barnet som för hemmavarande barn. Detta gäller om ett antagande görs att en mindre del av kostnaderna för barnet är fasta och merparten är rörliga och dessa kostnader uppkommer cirka fem dygn per månad samt att hushållet inte får något allmänt barnbidrag. Olika antaganden ger olika resultat men utredningens uppfattning är att en rimlig utgångspunkt för bidraget till barn som bor olika mycket i hushållet är den andel av barnkostnaden som i dag ges till hemmavarande barn.

Utredningen utgår från att det finns vissa fasta kostnader som är oberoende av hur stor del av tiden som barnet bor i ett hushåll och att resten är rörliga kostnader samt att ett hushåll med ett hemmavarande barn har hela barnbidraget, ett hushåll med ett växelvis boende barn har halva barnbidraget och ett hushåll med tidvis boende barn inte har något barnbidrag. Med samma kostnadstäckning för barnets baskonsumtion som för ett hemmavarande barn skulle då bidraget till ett umgängesbarn vara som i dag men bidraget till ett växelvis boende barn vara nästan 500 kronor per månad lägre än i dag.

Ur barnets perspektiv har växelvis boende oftast betydande fördelar framför att bara bo tidvis hos en av föräldrarna. Att barnet bor växelvis hos sina föräldrar är också viktigt för att uppnå ett jämställt föräldraskap. Av det skälet finns det skäl att överväga ett något högre bidrag till hushåll med växelvis boende barn. Det finns därutöver inte skäl för samhället att betala mindre i bidrag sammanlagt till de två hushåll i vilket barnet vistas beroende på att barnet fördelar sin tid på olika sätt. Utredningen föreslår därför att det maximala bidraget till ett växelvis boende barn ska vara 1 000 kronor per månad.

Utredningens motiv för nivån på de särskilda bidragen och umgängesbidragen utgår alltså från att en ungefärligen lika stor andel av

de kostnader som hushållet har för ett barn, dock med vissa tillkommande motiv för en något högre nivå på bidraget för växelvis boende barn. En sådan utgångspunkt är enligt utredningens mening viktig. Det tydliggör kopplingen mellan bidragets storlek och dess syfte. Såväl hur sådana kostnader för barn ska bestämmas, exempelvis normala, grundläggande eller skäliga kostnader, liksom hur stor andel av sådana kostnader som bidraget maximalt kan ge är en fråga om politisk ambition. Det förslag utredningen lämnar är i detta avseende ett uttryck för dagens ambitionsnivå.

Oavsett om en förälder bor med sitt barn hela tiden, halva tiden genom växelvis boende, tidvis som umgängesförälder eller inte alls, är föräldern underhållsskyldig enligt FB på samma sätt. Utgångspunkten är alltså att barnets försörjning är en gemensam angelägenhet för föräldrarna som delas lika dem emellan, om de har samma ekonomiska förmåga och annars fördelas mellan dem efter var och ens förmåga. Samma principer gäller om båda föräldrarna lever ihop med barnet, om bara en av dem gör det och också om ingen av dem gör det. En förälder som bor ihop med barnet varaktigt, det vill säga minst ungefär halva tiden, antas oftast fullgöra sin underhållsskyldighet genom att ett så fördelat boende leder till att barnets försörjning ordnas till den del den föräldern är underhållsskyldig under den tid barnet bor i hushållet. En förälder som inte bor med barnet ska dock betala underhåll, eventuellt reducerat på grund av umgänge i den utsträckning barnet därför bor med den föräldern. Genom underhållet får den förälder, eller i förekommande fall den eller de som utan att vara förälder har vårdnaden om barnet, medel för att försörja barnet till den del som motsvarar den underhållsskyldigas andel av det gemensamma ekonomiska ansvaret.

Dagens bostadsbidrag tar inte hänsyn till skillnaden mellan att ett hushåll med en ensamstående förälder förväntas stå för en förälders del av försörjningsansvaret och ett hushåll med sammanboende föräldrar med gemensamma barn förväntas stå för båda föräldrars del av detta försörjningsansvar. Detta är en av grundorsakerna till att bostadsbidraget fungerar sämre för sammanboende än för ensamstående. Den kostnadsökning som skulle bli följd av en sådan anpassning av Bofast för sammanboende tillsammans med det faktum att det i betydligt större utsträckning är ensamstående som är i behov av bidraget, gör att utredningen inte föreslår en förändring i detta avseende. En sådan anpassning skulle dock ytterligare förtydliga kopp-

lingen mellan syftet med bidraget och dess fördelning till olika typer av barnhushåll. Utredningens förslag till införande av ett stöd till särlevande inom ramen för Bofast kan också göra en sådan anpassning mer motiverad.

13.6.2 Maximalt bidrag för fler än ett barn

Utredningens förslag: För det andra barnet ska de maximala bidraget ökas med 80 procent av motsvarande bidrag för det första barnet, för det tredje 60 procent, för det fjärde 40 procent och för det femte 20 procent. Fler än fem barn ger inte högre bidrag.

I hushåll med barn som bor olika stor del av tiden ska högre procentsatser gälla för barn som bor mer i hushållet.

Utredningens bedömning: För att ha hög träffsäkerhet bör bidraget för flera barn så långt som möjligt spegla de ytterligare kostnader som ett hushåll har för dessa barn. Det kan bland annat motiveras att vissa kostnader för barn inte ökar lika mycket för varje ytterligare barn och att bidraget därför inte behöver vara lika stort för varje tillkommande barn. Ett bidrag som har samma betydelse för den ekonomiska standarden för hushåll med många barn som för hushåll med få barn behöver dock innebära högre bidragsnivåer för hushåll med flera barn än det som utredningen föreslår.

Det maximala bidraget i barndelen av dagens bostadsbidrag ökar med mellan 100 kronor och 650 kronor per månad om det tillkommer ett barn i hushållet. Dock påverkas inte bidraget av att det finns fler än tre barn i hushållet. Främsta orsaken till att ökningen är olika stor beror på att umgängesbarn ger ett mindre tillskott än växelvis boende barn, vilka i sin tur ger mindre tillskott än ett hemmavarande barn. Det tredje barnet ger dock också ett större tillskott än det andra barnet i de flesta fall. Att tillskottet för det tredje barnet är högre än för det andra hänger samman med att det inte alls ges något ytterligare bidrag för fler än tre barn.

Utredningen anser att det är rimligt att det maximala bidraget beror på hur många barn det finns i hushållet, och det i större utsträckning än i dag. Kostnaderna ökar förstås ju fler barn det finns i

hushållet även om kostnadsökningen inte behöver vara linjär. Kostnaden behöver alltså inte vara dubbelt så stor för två barn jämfört med ett eller tre gånger så hög för tre barn jämfört med ett och så vidare. Därmed ökar också behoven av bidrag i hushåll med flera barn om dessa kostnader inte kan täckas av egna inkomster.

Att i förhållande till i dag öka bidragen för hushåll med flera barn är därför enligt utredningen meningsfullt mycket angeläget eftersom det ökar den fördelningsmässiga träffsäkerheten för bidraget. Att låta bidraget öka proportionellt mot de ökade kostnader som ytterligare barn innebär för ett hushåll, är dock mycket kostnadsdrivande. Utredningen föreslår därför att det maximala bidraget i barndelen för det andra barnet ökar med 80 procent av bidraget för det första barnet och med ytterligare 20 procentenheter lägre för ytterligare barn. Det innebär att inget ytterligare bidrag ges om antalet barn överstiger fem.

Utredningens förslag är att bidraget för växelvis boende barn är dubbelt så högt som bidraget för umgängesbarn och att bidraget för hemmavarande barn är tre gånger så högt som bidraget för umgängesbarn. Det behöver därför bestämmas vilket barn som ska räknas som det första, andra, tredje barnet osv. i hushåll där det finns barn som bor olika mycket. Detta ska avgöras genom att barn som bor störst del av tiden i hushållet räknas först. Hemmavarande barn räknas före växelvis boende barn som i sin tur räknas före umgängesbarn. Ett hushåll med exempelvis ett umgängesbarn och två hemmavarande barn ska alltså ha ett maximalt bidrag i barndelen som per månad är 1 500 kronor för det första barnet, 1 200 kronor för det andra barnet och 300 kronor för det tredje barnet, sammanlagt 3 000 kronor per månad. Ett annat hushåll med exempelvis tre umgängesbarn, två växelvis boende barn och ett hemmavarande barn har ett maximalt bidrag per månad på 1 500 kronor för det första barnet, 800 kronor för det andra barnet, 600 kronor för det tredje barnet 200 kronor för det fjärde barnet och 100 kronor för det femte barnet, sammanlagt 3 200 kronor per månad. Det sjätte barnet ger inget ytterligare bidrag i det sista exemplet.

Utredningens förslag innebär en betydande höjning av bidragen för hushåll med flera barn. Denna höjning gäller alla hushåll med mer än ett barn, men är större ju fler barn som finns i hushållet. Förslaget innebär trots det inte att bidraget blir lika stort för tillkommande barn sett som andel av de kostnader hushållet har för dessa tillkom-

mande barn. Den fördelningsmässiga träffsäkerheten för bidraget skulle öka väsentligt om den nämnda andelen kunde hållas konstant oberoende av antalet barn i hushållet. Det innebär inte att bidraget bör vara lika stort för varje tillkommande barn. Marginalkostnaden för ytterligare barn minskar sannolikt något, men det finns mycket lite som talar för att den skulle vara så stor som de 20 procent mindre per barn som utredningens förslag innebär. Utredningen inser också att det kan finnas tillkommande skäl att låta bidragets storlek för ytterligare barn bestämmas av andra faktorer än enbart den marginalkostnaden. Sådana skäl kan till och med innebära att det som i dag och i utredningens förslag finns en gräns för hur många barn som alls ska beaktas vid bestämmandet av bidragets storlek.

13.7 Inkomstavräkning

Utredningens förslag: Inkomstgränsen när bidrag ska börja reduceras ska vara 13 900 kronor per månad före skatt för en ensamstående och 8 850 kronor per månad för makar och sambor. Bidraget ska för ensamstående reduceras med 20 procent av den inkomst som överstiger denna gräns. För var och en av de sammanboende ska bidraget reduceras med 10 procent av den inkomst som överstiger gränsen för sammanboende och med 20 procent av den inkomst som överstiger dubbla den inkomsten.

Utredningens bedömning: Det är inte möjligt att åstadkomma en hög träffsäkerhet i ett bidrag av den typ som här behandlas med låga och konstanta marginaleffekter. För att undvika klart otillräckliga bidrag till hushåll med mycket låg ekonomisk standard utan bidrag, och att bidrag ges till hushåll som inte enligt någon rimlig definition har en låg ekonomisk standard behöver inkomstavräkningen vara högre i vissa inkomstintervall än i dag och därmed också jämfört med utredningens förslag.

Enligt utredningens mening bör inkomstgränsen för inkomstavdrag anpassas så att inkomstavdraget påbörjas när inkomsten bedöms vara så hög att den kan förväntas räcka till att klara en del av de kostnader som bidraget avser. Om en person lever ihop med någon annan som maka eller sammanboende är den inkomst som krävs för att klara av

de egna levnadsomkostnaderna lägre än för en ensamstående. Många av de utgifter som ett par har är lägre per person än vad det är för en person som lever ensam, men inte alla. Inkomstgränsen för makar och sammanboende bör därför anpassas till att motsvara hälften av den kostnad som parets egna levnadskostnader kräver.

Med utgångspunkt i kostnaderna för baskonsumtion kan utgifter för en ensamstående vuxen respektive makar och sambor beräknas för ett genomsnittligt hushåll i landet. I dessa kostnader ingår kostnaden för en genomsnittlig bostad anpassad till en eller två vuxna utan barn. För en ensamstående motsvarar dessa kostnader en inkomst före skatt, räknat på genomsnittlig kommunal skattesats i landet, på 13 900 kronor per månad. Först när en ensamstående med barn har minst denna inkomst kan det ur principiell synvinkel antas att inkomsten räcker till att utöver de egna levnadskostnaderna också tillgodose barnets eller barnens behov. Högre inkomster än så bör alltså reducera bidraget eftersom sådana inkomster innebär att behovet av bidrag minskar. Motsvarande inkomst före skatt är 8 850 kronor per månad för vardera av två makar eller sammanboende. Inkomster därutöver bör reducera bidraget för dem.

Inkomster över nämnda inkomstgräns ska enligt utredningens förslag reducera bidraget med 20 procent för ensamstående, på samma sätt som bidraget i dag reduceras för inkomster över nuvarande inkomstgräns. Personer i de inkomstskikt som de föreslagna inkomstgränserna motsvarar är i de allra flesta fall deltidarbetande. Det kan därför antas att de i många fall har relativt stora möjligheter att påverka sitt arbetsutbud och därmed sin inkomst. Den negativa effekt marginaleffekter kan ha på incitamenten för arbete gör att det kan finnas skäl att överväga att minska inkomstavdraget för inkomster strax över inkomstgränsen.

En sådan sänkning är emellertid kostnadsdrivande och får dessutom som konsekvens att bidraget kvarstår för personer högre upp i inkomstskalan. För sammanboende är inkomstgränsen enligt utredningens förslag, med de motiv som anförts, lägre än för ensamstående. En inkomstavräkning på 20 procent, innebärande en ökad marginaleffekt som är lika stor, redan från så låga inkomster innebär enligt utredningens mening dock en alltför negativ effekt på incitamenten för arbete. Utredningen förslår därför att inkomstavräkning endast görs med 10 procent av inkomsten som överstiger den gränsen för var och en av de sammanboende. Samtidigt föreslår utredningen

att inkomstavräkningen även för sammanboende är 20 procent för inkomster överstigande en högre inkomstgräns. Förslaget innebär att denna högre inkomstgräns sätts till den lägre inkomstgränsen multiplicerad med två, i princip alltså den inkomst som skulle innebära att en av de sammanboende kan klara båda de vuxnas levnads-kostnader. Eftersom marginals-katten samtidigt ökar mellan dessa inkomstgränser räcker dock inte den dubbla inkomsten fullt ut för levnadskostnaderna för dem båda. Den marginaleffekt på 20 procent som uppstår för var och en av de sammanboende på inkomster över denna inkomstgräns anser utredningen vara acceptabel i förhållande till hur den påverkar incitamenten för arbete. En sänkt marginaleffekt för sammanboende vid lägre inkomster motiveras också av att förbättra bidraget något i förhållande till nuvarande system.

Som framgår ovan och av tidigare kapitel i detta betänkande har utredningen den största respekt för att marginaleffekter till följd av bidrag i allmänhet, och mer specifikt det bidrag som utredningen har att utreda, har en negativ inverkan på incitamenten för arbete. Samtidigt har utredningen understrukt det dilemma som uppstår när ett bidrag ska vara fördelningsmässigt träffsäker samtidigt som marginaleffekterna ska hållas låga.

Utredningens förslag innebär ökade maximala bidrag till många hushåll. Detta kan innebära att bidrag i ökad utsträckning jämfört med i dag kan komma att beviljas personer i sådana inkomstskikt att behovet av bidrag är litet eller saknas. För att undvika detta är det nödvändigt att överväga högre inkomstavräkning i högre inkomstskikt. Eftersom det i utredningens uppdrag ingår att dels föreslå ett bidrag som ryms inom nuvarande kostnadsramar, dels inte försämra incitamenten för arbete har utredningen stannat vid att föreslå oförändrad högsta procentsats för avräkningen.

Hur mycket marginaleffekter påverkar incitamenten för arbete och därmed arbetsutbudet och inkomsterna beror på hur stor den är sammantaget, det vill säga när hänsyn tas till också andra marginaleffekter som berör bidragsmottagarna. Påverkan på incitamenten för arbete beror också på hur många som träffas av dessa marginaleffekter och i vilka inkomstskikt som de som träffas av befinner sig. Utredningens överväganden rörande det förslag som lämnats har främst varit inriktade på att ge tillräckliga bidrag till de hushåll som har sådana inkomster utan bidrag som inte räcker för att nå en tillräckligt god levnadsstandard. Det har inneburit att förslaget, på grund

av det dilemma som beskrivits, med oförändrade fasta marginaleffekter också leder till ökade bidrag till hushåll med små eller inga behov av bidrag. Det är enligt utredningens mycket bestämda uppfattning därför nödvändigt att också höja inkomstavräkningen för att minska bidragsgivningen till hushåll med tillräckliga inkomster utan bidrag.

Att förslaget inte inbegriper någon sådan konstruktion beror på att direktivet svårigen kan tolkas som att utredningen har mandat att lämna förslag om ökade marginaleffekter.

Enligt utredningens uppfattning är det både nödvändigt och möjligt att öka inkomstavräkningen för att påtagligt öka bidragets träffsäkerhet. För att över huvud taget resonera kring hur en inkomstavräkning skulle konstrueras vilken innebär en sådan ökad träffsäkerhet krävs att det från politisk nivå bestäms att det nuvarande dilemmat med träffsäkerhet och marginaleffekter ska adresseras. Därefter kan olika konstruktioner övervägas vilka innebär en mer rimlig avvägning mellan bidragets träffsäkerhet och påverkan på de ekonomiska incitamenten för arbete.

13.8 EU-familjeförmåner

Med familjeförmån menas alla förmåner och kontantförmåner som ska täcka en familjs utgifter. Det är till exempel bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn, särskilt bidrag för barn som bor växelvis, umgängesbidrag, flerbarnstillägg, barnbidrag och förlängt barnbidrag. Däremot omfattas inte den bostadsanknutna delen av bostadsbidraget eller underhållsstödet.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) innebär bland annat att arbetstagare ska kunna röra sig fritt mellan medlemsländerna utan att diskrimineras i förhållande till arbetslandets egna medborgare. För att främja den fria rörligheten finns gemensamma regler om samordning av medlemsländernas olika sociala trygghetsförmåner. Föräldrar som arbetar eller bor i olika länder inom EU kan ha rätt till förmåner från båda länderna. Dessa förmåner samordnas i vissa fall, i syfte att familjen inte ska få dubbla ersättningar eller gå miste om förmåner.

Det är den nationella lagstiftningen i respektive medlemsland som avgör vem som uppfyller villkoren för att vara försäkrad i det landet och som har rätt till olika förmåner. I Sverige regleras detta av

bestämmelser i SFB. Den svenska socialförsäkringen är indelad i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad del. Vissa förmåner grundas således på bosättning i Sverige medan andra kräver arbete här i landet. Bostadsbidrag och flerbarnstillägg är exempel på bosättningsbaserade förmåner.

Om tveksamheter uppkommer om definitionen av familjeförmån inom ramen för tillämpningsområdet för förordning 883/2004 är det EU-domstolen som kan avgöra om en förmån är att betrakta som en familjeförmån. I ett flertal fall har domstolen uttalat att avgörande för att en nationell förmån ska anses vara en social trygghetsförmån är för det första att mottagaren beviljas förmånen på grundval av förhållanden som definieras i lag, utan att någon skönsmässig bedömning av personliga behov i det enskilda fallet görs. Domstolen har slagit fast att även om en förmån beviljas eller nekas beroende på sökandens inkomster, tillgångar och antal barn, innebär detta inte att beviljandet av förmånen är avhängig en individuell prövning av sökandens personliga behov. Om ett objektivet och lagstadgat krav uppfylls och rätt till förmånen därmed föreligger, har myndigheten inte möjlighet att ta hänsyn till andra personliga omständigheter.¹⁶

Enligt domstolen ska förmånen också hänföra sig till en av de situationer som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning 1408/71. Vid den bedömningen ska man se på varje förmåns grundläggande kännetecken, i synnerhet dess syfte och förutsättningar för att förmånen ska beviljas, och inte på den omständligheten att förmånen i nationell lagstiftning betecknas som en social trygghetsförmån. För bedömningen av förmånens grundläggande kännetecken kan vägledning ges i förordningens definition av beteckningen familjeförmån. I förordning 883/2004 definieras uttrycket familjeförmån som ”alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter”.¹⁷

Utredningens överväganden

De särskilda bidragen för hemmavarande barn och växelvis boende barn samt umgängesbidraget klassificeras i dag som familjeförmåner. Det finns enligt utredningens mening inte skäl att göra någon annan

¹⁶ Se mål C-78/91 Hughes.

¹⁷ Artikel 1 z.

bedömning när det gäller motsvarande delar i Bofast. Det föreslagna tillägget till särlevande har en konstruktion som till stora delar liknar dessa delar. Utredningen bedömning är därför att även denna del av bidraget bör, i likhet med de särskilda bidragen och umgängesbidraget, betraktas som familjeförmåner i den mening som avses i förordning 883/2004.

13.9 Avskaffat flerbarnstillägg för två och tre barn

Utredningens förslag: Flerbarnstillägget avskaffas för det andra och tredje barnet. De medel som frigörs ska tillsammans med de minskade utgifter som en övergång till statlig underhållsreglering medför användas för att finansiera ökade utgifter i Bofast jämfört med dagens bostadsbidrag.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera hur flerbarnstillägget samspelar med barndelen i bostadsbidraget och om systemen är ändamålsenliga utifrån en fördelningsmässig träffsäkerhet. Utredningens analys visar att flerbarnstillägget fördelningsmässiga träffsäkerhet varierar mellan flerbarnstillägget för två, tre, fyra samt fem och därpå följande barn (se avsnitt 9.4 och 11.1).

För det andra barnet betalas flerbarnstillägg med mer än en fjärdedel ut till de tre högsta decilerna av befolkningen med avseende på ekonomisk standard, och mer än hälften till de fem högsta decilerna, det vill säga till de personer som har en ekonomisk standard över medianen. Mindre än en fjärdedel betalas ut till de tre lägst decilerna. För det tredje barnet betalas flerbarnstillägg med knappt 15 procent till de tre högsta decilerna, drygt en tredjedel till de fem högsta och knappt 38 procent till de tre lägsta decilerna. För det fjärde respektive femte och därpå följande barnen betalas flerbarnstillägg ut med bara cirka 5 procent respektive 1 procent till de tre högsta decilerna och med cirka 65 procent respektive 88 procent till de tre lägsta.

Den sammantagna fördelningsprofilen för flerbarnstillägget är därför inte särskilt god, inte minst eftersom mer än tre fjärdedelar av tillägget går till det andra och tredje barnet. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av det behov av ökad fördelningspolitisk träffsäkerhet som de senaste tjugo årens utveckling av den ekonomiska standarden för hushåll med barn har inneburit. Det samspel som i dag finns

mellan det generella bidraget som flerbarnstillägget utgör och det behovsprövade bostadsbidraget bidrar till otydlighet i den samlade bidragsgivningen. Utredningens förslag om Bofast innebär att bidraget till hushåll med flera barn förstärks. Enligt utredningens uppfattning kan därför flerbarnstillägget avskaffas i de delar som mindre väl bidrar till fördelning till hushåll med stora behov. Detta gäller flerbarnstillägget för det andra och tredje barnet.

De ökade bidragen som förslaget om Bofast innebär, främst till hushåll med flera barn, ökar också utgifterna för bidraget jämfört med dagens bostadsbidrag. Förslaget om att statlig underhållsreglering ska ersätta underhållsstöd innebär en besparing, men denna är inte så stor som de ökade utgifterna i Bofast. Ett avskaffande av flerbarnstillägget motiveras därför också av att förslaget i sin helhet inte ska leda till ökade kostnader för staten. Den konsekvensanalys som genomförts pekar på att statens utgifter ökar med cirka 2 500 miljoner kronor till följd av de förslag utredningen lämnar om Bofast och statlig underhållsreglering. Konsekvensanalysen visar vidare att hushåll med tre barn eller färre får ett sammantaget bättre ekonomiskt stöd av förslagen. Ett avskaffande av flerbarnstilläggen för det andra och tredje barnet skulle innebära en besparing på knappt 2 800 miljoner kronor. Ett avskaffande av flerbarnstilläggen för barn två och tre kan därför motiveras. Däremot anser utredningen att det inte kan motiveras att avskaffa flerbarnstilläggen för fyra och fler barn, då dessa delar av flerbarnstillägget är betydligt mer träffsäkra ur ett fördelningspolitiskt perspektiv.

I volym ett av detta betänkande har utredningen föreslagit ett avskaffande av flerbarnstillägget för det andra barnet. Motiveringen är att flerbarnstillägget till det andra barnet har en särskilt dålig fördelningsprofil och att statens utgifter till följd av förslagen om användning av månatliga inkomststoppgifter förväntas öka.

Den huvudsakliga orsaken till de ökade utgifterna av förslaget i volym ett är ett minskat så kallat mörkertal, det vill säga att det blir färre hushåll som avstår från att ansöka om bostadsbidrag trots att de har rätt till bidraget. Detta är förstås gynnsamt för att uppnå målet med bidraget, men leder samtidigt till ökade utgifter. Utgiftsökningen är dock inte så stor av förslagen som den besparing ett avskaffande av flerbarnstillägget för det andra barnet skulle innebära. Cirka 470 miljoner kronor av de drygt 1 300 miljoner kronor som ett avskaffande av flerbarnstillägg för barn två skulle innebära tas dock i anspråk om

mörkertalet minskar till de 25 procent av dagens mörkertal som utredningen föreslår som en rimlig målnivå. Skulle utredningens förslag både i volym ett och två genomföras, och då båda delarna av förslagen innebär ett avskaffande av flerbarnstillägget för det andra barnet, behöver en sammantagen beräkning göras av utredningens konsekvenser för statens utgifter.

Ett genomförande av förslagen i volym ett innebär som framgår ovan att statens utgifter ökar med drygt 470 miljoner kronor år 2025, om hänsyn inte tas till flerbarnstillägget. Ett genomförande av förslagen i volym två innebär minskade utgifter på cirka 280 miljoner kronor om besparingen av ett avskaffande av flerbarnstillägget för barn två och barn tre beaktas. Genomförs båda delarna av förslagen skulle alltså en utgiftsökning på cirka 190 miljoner kronor uppstå. De kostnadsberäkningar som genomförts är förstas behäftade med viss osäkerhet. Inte minst gäller det vilken benägenhet att söka bidrag som hushåll kommer att ha både som en följd av förslagen i volym ett och två. Förslagen i volym ett inkluderar förslaget att minska mörkertalet, det vill säga att aktivt påverka fler att söka bidrag. Det kan inte på förhand avgöras om den målsättning som ställs upp för detta arbete kommer att uppnås. Skulle båda delarna av förslagen genomföras påverkas sannolikt benägenheten att söka på ett sätt som gör det ännu svårare att förutsäga hur stort behovet av aktiv påverkan på hushåll att söka bidrag kommer att vara och hur stor påverkan ett sådant aktivt arbete kan ha. Den utgiftsökning som beräknats, då båda delarna av förslagen genomförs, kan därför visa sig inte bli verklighet. Om det finns skäl att tro på att den blir verklighet, kan de ökade utgifterna hanteras genom en sänkt målsättning vad gäller att minska mörkertalet. Om målsättningen i stället för 75 procents minskning av mörkertalet sätts till cirka 60 procent blir de samlade konsekvenserna av ett genomförande av förslagen i volym ett och volym två enligt utredningen uppskattning kostnadsneutrala.

14 Statlig underhållsreglering och Bofast – konsekvenser

I detta avsnitt görs en översiktlig analys avseende konsekvenser för individer, konsekvenser för staten, fördelningsmässiga konsekvenser och konsekvenser för incitamenten till förvärvsarbete. Eftersom utredningen bedömer att den fortsatta beredningen är beroende på vilka ställningstaganden som görs i vissa grundläggande frågor är konsekvensanalysen här inte lika detaljerad som för utredningens förslag gällande månadsuppgifter.

14.1 Förslagen i korthet och en sammanfattning av konsekvenserna

Förslaget om statlig underhållsreglering

Utredningen föreslår att dagens underhållsstöd ersätts av statlig underhållsreglering, där samma metod för fördelning av barns underhåll – den så kallade kvotdelningsmetoden – som i dag används i beräkningen av civilrättsligt underhållsbidrag, också ska tillämpas vid beräkning av den frånlevande förälderns betalningsskyldighet. I den föreslagna metoden blir varje förälders andel av barnets underhåll, förälderns andel av deras sammanlagda överskott. Dock föreslås att högst 50 procent av förälderns överskott ska kunna tas i anspråk för underhåll. Om sammanlagt underhållsregleringsbelopp (för alla barn den frånlevande föräldern är bidragsskyldig för) överstiger 50 procent av hans överskott, proportioneras underhållsregleringsbeloppet för varje barn på samma sätt som i dagens underhållsstöd.

Det belopp som Försäkringskassan ska betala ut till boföräldern föreslås motsvara precis det belopp som kan debiteras bidragsskyldig förälder enligt ovan beskrivna princip. Inget ytterligare bidrag betalas ut till boföräldern genom den nya underhållsregleringen – varken i form av en skillnad mellan utbetalat ”fullt” underhållsstöd och debiterat belopp eller som ett explicit utfyllnadsbidrag. Bidragsdelen i det gamla underhållsstödet överförs i stället till ett nytt särlevandetillägg i det behovsprövade Bofast som boföräldern kan söka.

Den föreslagna underhållsregleringen innebär att en i genomsnitt större andel av barnens underhåll täcks av föräldrarnas *sammanlagda* betalningsförmåga än i dagens underhållsstöd.

Det framräknade underhållsregleringsbeloppet föreslås gälla i högst sex månader, varefter en ny beräkning görs. Den betalningsgrundande inkomsten som ligger till grund för uppskattningen av respektive förälders överskott, ska motsvara nettoinkomsten – det vill säga inkomsten efter skatt. Inkomstunderlagen tas från den sexmånadersperiod vars sista månad ligger två månader innan underhållsregleringsmånaden, vilket är den närmast föregående månaden det finns känd månadsuppgift om inkomst av tjänst från Skatteverket. För övriga inkomstdelar som ska ingå i underlaget hämtas uppgifter från Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan eller från den bidragsskyldiga själv.

Den föreslagna modellen kan tekniskt skrivas på följande sätt: det kvotdelade underhållsbeloppet för barn j är:

Uttryck 1: Underhållsreglering enligt kvotdelningsprincipen

$$U_j = \left(\frac{\ddot{O}_{bs}}{\ddot{O}_{bf} + \ddot{O}_{bs}} \right) \cdot B_j = \left(\frac{(s_2 y - F_2)^+}{(s_2 y - F_2)^+ + (s_1 x - F_1)^+} \right) \cdot B_j$$

där $\ddot{O}_{bs}$ respektive $\ddot{O}_{bf}$ betecknar bidragsskyldigs respektive boförälders överskott, B_j det maximala underhållsregleringsbeloppet för barn j , x och y boföräldrarnas och bidragsskyldigs respektive bruttoinkomster, och s_1 och s_2 hur stor andel av dessa inkomster som återstår efter skatt. I uttrycket ovan har vi också använt beteckningen $(a)^+ = 0$ om $a < 0$ och $(a)^+ = a$ om $a \geq 0$.

Om 50 procent av bidragsskyldigs överskott inte räcker till fullt underhåll för samtliga barn hen är bidragsskyldig för, proportioneras underhållet för varje barn på samma sätt som i nuvarande regelverk. Betalningsbelopp för barn j efter proportionering blir då:

$$\hat{U}_j = p_j \cdot \min \left(0.50 \cdot \text{överskott}, \sum_{j=1}^{\text{Ant. barn}} U_j \right)$$

där p_j betecknar barn j :s andel av den bidragsskyldigas sammanlagda kvotdelade underhållsbelopp:

$$p_j = \frac{U_j}{\sum_{j=1}^{\text{Ant. barn}} U_j}$$

Tabell 14.1 Underhållsstöd och statlig underhållsreglering

Sammanfattning av förslag och jämförelse mot nuläge

Nuläge	Förslag
Betalningsbelopp beräknas utifrån bidragsskyldigs överskott	Underhållsregleringsbelopp beräknas utifrån båda föräldrars överskott enligt kvotdelningsprincipen
Boförälder får fullt underhållsstöd utbetalat från Försäkringskassan – oavsett hur mycket som debiteras den bidragsskyldiga	Boförälder får det framräknade underhållsregleringsbeloppet utbetalat från Försäkringskassan – dvs. precis det som debiteras den bidragsskyldiga
Hur stor andel av bidragsskyldigs överskott som kan tas i anspråk för underhåll ökar med antal barn	50 procent av bidragsskyldigs överskott kan tas i anspråk oavsett antal barn

Förslaget om utformning av Bofast

Utredningen föreslår att ett nytt särlevandetillägg läggs till i Bofast jämfört med dagens bostadsbidrag. Särlevandetillägget ska vara ett extra bidrag till boförälder avseende hemmavarande barns levnads-kostnader i det fall frånlevande förälders underhåll – antingen via den föreslagna statliga underhållsregleringen eller via underhållsbidrag – inte motsvarar hälften av barnets kostnader. Tilläggets storlek – innan inkomstavdrag – ska därför motsvara mellanskillnaden mellan hälften av barnets normala kostnader och det underhållsregleringsbelopp som frånlevande förälder är betalningsskyldig för. För den boförälder som inte har statlig underhållsreglering ska det maximala bidraget i stället utgöra mellanskillnaden mellan hälften av barns normala kostnader

och ett fiktivt belopp som beräknas som om statlig underhållsreglering skulle ha betalats ut. Särlevandetillägget ersätter bidragsdelen i dagens underhållsstöd och innebär att denna också behovsprövas gentemot boförälder. I dagens regelverk får boföräldern alltid fullt underhållsstödsbelopp utbetalat, utan behovsprövning. Endast bidragsskyldig förälders förmåga att betala underhåll prövas.

Vidare föreslår utredningen att de särskilda bidragen för hemmavarande barn, växelvist boende barn och umgängesbarns kostnader modifieras. I förslaget kan en barnfamilj få särskilda bidrag för barnkostnader för upp till fem barn i stället för som i dag, tre barn.

Bidrag till bokostnader ges i förslaget med 60 procent av bidragsgrundande bokostnader mellan 3 800 kronor i månaden och ett tak som beror på antal barn. Bokostnadstaket motsvarar genomsnittlig bostadskostnad för hushåll i kommuner >75 000 invånare enligt Försäkringskassans schabloner.

De individuella inkomstgränserna föreslås bli 13 900 kronor per månad för ensamstående och 8 850 kronor per månad för sammanboende. Dessutom föreslås att avdraget för varje sökande i hushåll med sammanboende ska vara 10 procent av inkomstdelar i intervallet 8 850 till $2 \times 8\,850 = 17\,700$ kronor i månaden, och 20 procent för inkomstdelar överstigande 17 700 kronor i månaden.

Tabell 14.2 Förslaget om ett nytt bostadsbidrag

Sammanfattning av förslag och jämförelse med nuläge

Nuläge	Förslag
Bidrag till bokostnader för barnfamiljer ges för högst 3 barn med 50 procent av bokostnadsdelar överstigande 1 400 kr/mån. och understigande • 5 300 kr för familjer med 1 barn • 5 900 kr för familjer med 2 barn • 6 600 kr för familjer med 3 barn	Bidrag till bokostnader för barnfamiljer ges för högst 5 barn med 60 procent av kostnadsdelar överstigande 3 800 kr/mån, men understigande • 6 975 kr för familjer med 1 barn • 8 775 kr för familjer med 2 barn • 8 775 kr + 1 800 för varje barn utöver 2
Särskilt bidrag för hemmavarande barn ges för högst 3 barn med • 1 500 kr för 1:a barnet • 500 kr för 2:a barnet • 650 kr för 3:e barnet	Särskilt bidrag för hemmavarande barn ges för högst 5 barn med • 1 500 kr för 1:a barnet • 1 200 kr för 2:a barnet • 900 kr för 3:e barnet • 600 kr för 4:e barnet • 300 kr för 5:e barnet

Nuläge	Förslag
Särskilt bidrag för växelboende barn ges för högst 3 barn med • 1 300 kr för 1:a barnet • 300 kr för 2:a barnet • 500 kr för 3:e barnet	Särskilt bidrag för växelboende barn ges för högst 5 barn med • 1 000 kr för 1:a barnet • 800 kr för 2:a barnet • 600 kr för 3:e barnet • 400 kr för 4:e barnet • 200 kr för 5:e barnet
Umgängesbidrag ges för högst 3 barn med • 500 kr för 1:a barnet • 100 kr för 2:a barnet • 100 kr för 3:e barnet	Umgängesbarn ges för högst 5 barn med • 500 kr för 1:a barnet • 400 kr för 2:a barnet • 300 kr för 3:e barnet • 200 kr för 4:e barnet • 100 kr för 5:e barnet
–	Särlevandetillägg ges till boförfäldrar avseende barn med särlevande föräldrar motsvarande skillnaden mellan ett halvt fullt underhållsregleringsbelopp och det belopp bidragsskyldig debiteras
Inkomstavdrag görs med 20 procent av inkomstdelar överstigande 75 000 kr/år och sökande för samboende och 150 000 kr/år för ensamstående	• För ensamstående görs inkomstavdrag med 20 procent av inkomstdelar överstigande 166 800 kr/år • För samboende görs inkomstavdrag med 10 procent av inkomstdelar (per sökande) mellan 106 200 och 212 400 kr/år, och med 20 procent på inkomstdelar överstigande 212 400 kr/år

Förslaget om borttagande av flerbarnstillägget

För att finansiera ovanstående förslag och förbättra den fördelningsmässiga profilen på bidragen i den ekonomiska familjepolitiken föreslår utredningen att flerbarnstillägget tas bort för det andra och tredje barnet.

Sammanfattning av konsekvenser

Tabell 14.3 nedan innehåller en sammanfattning av konsekvenserna av utredningens förslag gällande statlig underhållsreglering, ett nytt Bofast som ersätter dagens bostadsbidrag samt slopat flerbarnstillägg för andra och tredje barnet.

Tabell 14.3 Konsekvenser av förslagen

Sammanfattning. Resultaten bygger huvudsakligen på en mikrosimulering av föreslaget regelverk för året 2019

Konsekvens	
<i>Konsekvenser för individer</i>	• I genomsnitt lägre utbetalade underhållsregleringsbelopp till boföräldrar. För de boföräldrar som hade underhållsstöd under simuleringsåret 2019 minskade snittet från 2 329 kronor per månad till 1 179 kronor per månad med förslag (–49 procent)
	• I genomsnitt högre debiterade belopp till bidragsskyldiga föräldrar. Bland de som faktiskt var bidragsskyldiga under simuleringsåret 2019 ökade snittet från 1 218 kronor per månad till 1 635 kronor per månad (+34,3 procent)
	• Antal bidragsskyldiga föräldrar där underhållsregleringsbeloppet blir 0 kronor, minskade med 6 procent i simuleringen
	• Antal hushåll som i simuleringen fick mer än 0 kronor i slutligt bostadsbidrag ökade 47 procent
	• Högre Bofast i genomsnitt bland de som faktiskt hade bostadsbidrag simuleringsåret 2019. Från 2 022 till 3 222 kronor per kalendermånad med förslag
	• Genomsnittligt bidrag till barnkostnader (efter inkomst-avdrag) blev 487 kronor högre per månad för simuleringsåret 2019 bland de hushåll som faktiskt hade bostadsbidrag
	• Genomsnittligt bidrag till bostadskostnader (efter inkomst-avdrag) blev lägre bland de hushåll som faktiskt hade bostadsbidrag simuleringsåret 2019: från drygt 1 000 kronor per månad till 867 kronor per månad
	• Boföräldrar med underhållsstöd i nuläget får med förslaget i genomsnitt marginellt högre sammanlagt belopp underhållsreglering + Bofast + barnbidrag
	• Barnfamiljer med bostadsbidrag i nuläget får med förslaget i genomsnitt något högre belopp Bofast + underhållsreglering + barnbidrag
	• Genomsnittlig sammanlagd marginaleffekt av Bofast, underhållsreglering och ekonomiskt bistånd bland barnfamiljer ökar en halv procentenhet på grund av förslaget
<i>Konsekvenser för staten</i>	• Lägre sammanlagda utbetalningar av underhållsreglering till boföräldrar. För simuleringsåret 2019 cirka 49 procent lägre
	• Högre inbetalad summa från bidragsskyldiga föräldrar: för simuleringsåret 2019 cirka 42 procent högre
	• Statens anslagsutgifter för underhållsstöd/underhållsreglering beräknas minska cirka 92 procent

Konsekvens	
<i>Fördelningsmässiga konsekvenser</i>	• Totalt slutligt Bofast per år (inklusive särlevandetillägg) ökar 94 procent • Statens sammanlagda anslagsutgifter för underhållsstöd + Bofast + barnbidrag beräknas bli cirka 2 procent lägre med utredningens förslag jämfört med nuvarande regelverk (inklusive förslaget om slopat flerbarnstillägg)
	• Den fördelningsmässiga profilen för underhållsreglering + Bofast + barnbidrag förbättras. Med förslaget går 45,5 procent av totala bidragen till ekonomisk standarddecil 1–3 jämfört med 41,2 procent i nuläge • I simuleringen minskade andel barn i hushåll med låg ekonomisk standard med 0,7 procentenheter

Källa: Utredningens beräkningar.

14.2 Metodbeskrivning

Utredningen har använt Statistiska centralbyråns (SCB) mikrosimuleringsmodell FASIT (2019 version 4) för att simulera förslagen om ny statlig underhållsreglering, Bofast och flerbarnstillägg. En begränsning med STAR-urvalet är att för alla bo- och/eller bidragsskyldiga föräldrar som finns med i urvalet, finns flertalet av den andra parten i underhållsregleringen inte med. För att kunna simulera den föreslagna underhållsregleringen kompletterades därför STAR-urvalet med vissa uppgifter från SCB:s inkomst- och transfereringsregister för alla bo- eller bidragsskyldiga föräldrar som inte fanns i STAR men där den andra parten fanns i STAR-urvalet.

En uppskattning av statens administrativa kostnader för ett månadsbaserat system görs utifrån:

- Försäkringskassans bedömning av handläggningstider för ett underhållsstödsärende i ett månadsbaserat system
- uppskattning av driftskostnader för nytt/modifierat it-system för handläggning samt datainhämtning av månadsuppgifter
- uppskattning av minskat antal skuldärenden samt schabloniserade styckkostnader per ärende hos Kronofogden.

14.3 Konsekvenser för individer

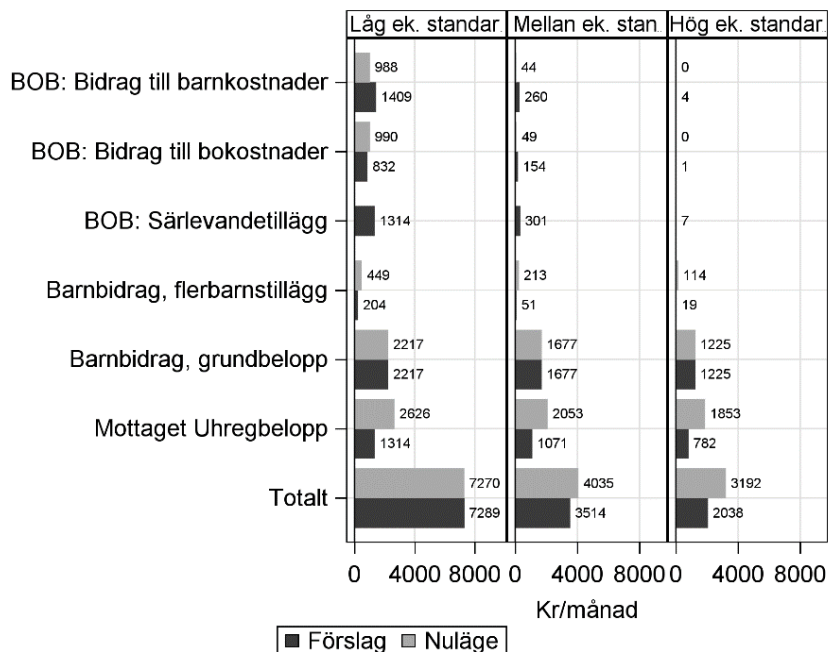
14.3.1 Konsekvenser för boföräldrar – lägre underhållsregleringsbelopp kompenseras till viss del av särlevandetillägg

Med förslaget uppskattas genomsnittligt utbetalt belopp till boföräldrar sjunka från 2 329 till 1 179 kronor/månad (–49 procent) samtidigt som genomsnittligt särlevandetillägg uppskattas bli 793 kronor/månad. Att genomsnittligt särlevandetillägg inte väger upp hela minskningen i underhållsregleringsbeloppet beror på att särlevandetillägget, till skillnad från det nuvarande underhållsstödet, behövsprövas. Boföräldrar med relativt god ekonomi kunde tidigare få fullt underhållsstöd oavsett den frånlevande föräldrarnas betalningsförmåga. Med förslaget är det precis det som debiteras bidragsskyldig som också betalas ut till boföräldrar. Eventuell skillnad mot tidigare fullt underhållsstöd kan boföräldern få som särlevandetillägg till behovsprövat Bofast.

Bland boföräldrar med låg ekonomisk standard kompenserar dock det nya särlevandetillägget det lägre underhållsregleringsbeloppet (figur 14.1). I figur 14.1 framgår att totala bidrag + underhållsreglering i genomsnitt blir marginellt högre med förslaget bland boföräldrar med låg ekonomisk standard. De får visserligen (i genomsnitt) något lägre bidrag till bokostnader och lägre flerbarnstillägg, men högre bidrag till barnkostnader väger upp detta.

Figur 14.1 Bidrag och mottaget underhåll bland boföräldrar med underhållsstöd – nuläge och enligt förslag

Genomsnittliga bidrag och underhållsstöd/underhållsreglering per hushåll och kalendermånad bland boföräldrar som hade underhållsstöd under simuleringsåret 2019. Låg ekonomisk standard: < 60 %*Median. Mellan ekonomisk standard: 60–140 % av medianen. Hög: >= 140 % av median



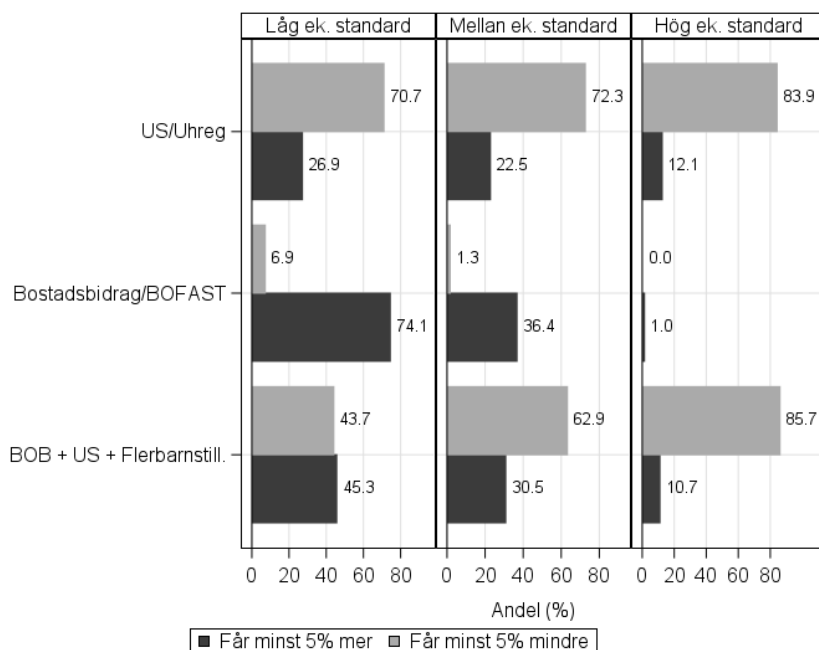
Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

De flesta av boföräldrarna som har underhållsstöd i dag uppskattas få ett lägre underhållsregleringsbelopp med det föreslagna regelverket, även bland dem med låg ekonomisk standard (se figur 14.2). Bidragsdelen i underhållsstödet blir ju behovsprövad när den överförs till det nya särlevandetillägget i Bofast, och i många (kanske en majoritet) av de underhållsstödsärenden där boföräldern har låg ekonomisk standard, har också den bidragsskyldiga låg inkomst. Detta medför ett lågt underhållsregleringsbelopp – den bidragsskyldigas överskott räcker inte till mer – och boföräldern kan i stället ansöka om Bofast med särlevandetillägg. I dagens regelverk betalas fullt underhållsstöd ut oavsett den bidragsskyldigas betalningsförmåga.

Bland boföräldrar med låg ekonomisk standard uppskattas andelen som skulle få mindre i underhållsreglering + Bofast än vad de i dag får underhållsstöd + bostadsbidrag, bli ungefär samma som andelen som skulle få mer (figur 14.2). Strax under 44 procent av boföräldrarna med låg ekonomisk standard fick minst fem procent mindre med förslaget medan 45,3 procent fick minst fem procent mer. Att en så förhållandevis stor andel av boföräldrarna med låg ekonomisk standard får lägre belopp med förslaget, avspeglar att en del ändå kan ha en så pass god inkomst att inkomstavdraget i Bofast blir högre än noll kronor, vilket innebär att särlevandetillägget inte fullt ut kommer att motsvara det tidigare (fulla) underhållsstödet.

Figur 14.2 Andel som får minst 5 procent mer respektive 5 procent mindre bland dagens boföräldrar i underhållsstödet

Med uppdelning på låg, mellan och hög ekonomisk standard. Låg ekonomisk standard: < 60 % av median. Mellan ekonomisk standard: 60–140 % av medianen. Hög: >= 140 % av median



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Tabell 14.4 Utbetalat underhållsstöd respektive underhållsregleringsbelopp med nuvarande regelverk respektive utredningens förslag

Baserat på FASIT-simulering avseende inkomståret 2019

	Nuläge	Förslag	Förändring	Förändring (%)
Aggregerat utbetalat (mnkr)	3 439	1 758	–1 681	–48,9
Utbetalat per boförälder och år (kr)	26 767	13 729	–13 037	–48,7

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, FASIT/STAR-2019 (SCB).

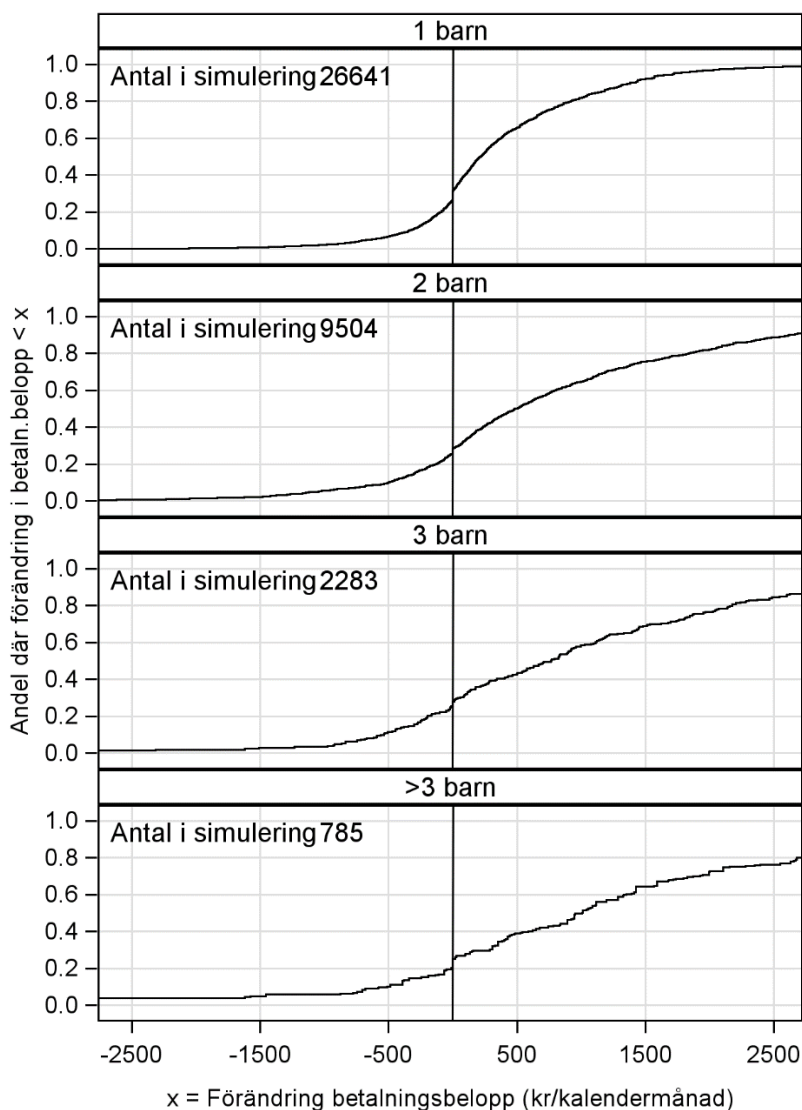
14.3.2 Konsekvenser för bidragsskyldiga föräldrar

Förslaget innebär en i genomsnitt bättre anpassning av debiterat belopp. Dels i förhållande till bidragsskyldig förälders nuvarande betalningsförmåga, dels ställt i relation till föräldrarnas samlade betalningsförmåga. En del bidragsskyldiga kommer att få högre betalningsbelopp med förslaget, en del lägre. I figur 14.3 visas hur stor andel av de bidragsskyldiga där förändringen i betalningsbelopp per kalendermånad blir mindre eller lika med värdet på x-axeln. I figuren kan man till exempel se – genom att avläsa y-värdet där den vertikala 0-linjen skär kurvan – att bland de frånlevande föräldrar som är bidragsskyldiga för 1 barn skulle cirka 30 procent få ett sänkt eller oförändrat betalningsbelopp. I samma diagram går det också att se – genom att avläsa och jämföra y-värdena där de vertikala linjerna vid $x = -500$ respektive $+500$ kronor skär kurvan – att cirka 60 procent av de bidragsskyldiga får en förändring i betalningsbelopp på mellan -500 och $+500$ kronor per månad.

Ju fler barn som frånlevande förälder är bidragsskyldig för, desto större kan förändringen i betalningsbelopp bli. Exempelvis får cirka 30 procent av föräldrarna som är bidragsskyldiga för tre barn ett betalningsbelopp med förslaget som är minst 1 500 kronor högre än nuläget (diagram 3 i figur 14.3). Motsvarande andel bland de som är bidragsskyldiga för ett barn är mellan 5 och 10 procent (diagram 1 i figur 14.3).

Figur 14.3 Hur skulle bidragsskyldiga föräldrars debiterade belopp förändras med utredningens förslag?

Kumulativ fördelning av bidragsskyldiga föräldrar över hur stor förändringen i betalningsbelopp blir med förslaget (kr/månad). x = förändring i betalningsbelopp, y = Andel bidragsskyldiga där förändringen är $\leq x$. Med uppdelning på antal barn frånlevande förälder är bidragsskyldig för. Bidragsskyldiga i FASIT 2019 fördelningspopulation



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, FASIT/STAR-2019 (SCB). Utredningens beräkningar.

Tabell 14.5 Genomsnittliga debiterade belopp i olika deciler för ekonomisk standard

Simuleringsåret 2019

Decil för ekonomisk standard	Betalningsbelopp/månad – nuläge	Betalningsbelopp/månad – förslag	Skillnad (%)
1	722	235	–68
2	741	899	+21
3	954	1 095	+14
4	1 056	1 491	+41
5	1 168	1 651	+41
6	1 281	1 866	+46
7	1 437	2 083	+45
8	1 468	1 976	+35
9	1 612	2 189	+36
10	1 504	2 123	+41

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, FASIT/STAR-2019 (SCB). Utredningens beräkningar. Hushållets ekonomiska standard = hushållets disponibla inkomst dividerat med dess konsumtionsvikt.

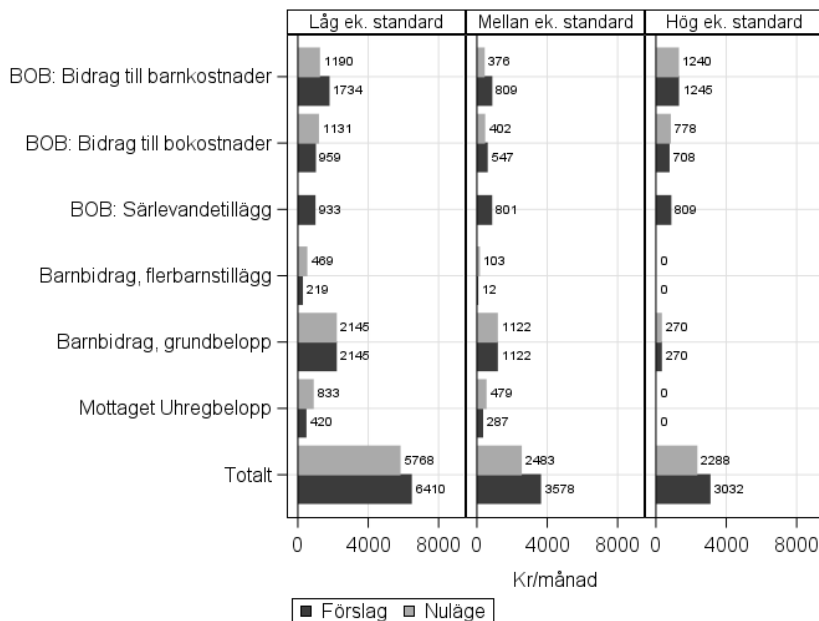
14.3.3 Konsekvenser för de hushåll som har bostadsbidrag i dag

Bland barnfamiljer som under simuleringsåret 2019 faktiskt hade bostadsbidrag blev det simulerade Bofast enligt utredningens förslag 1 200 kronor högre, från 2 022 kronor per månad i nuläge till 3 222 kronor per månad med förslaget. Månadsbidraget bland unga vuxna utan barn är lika i förslaget som i nuläget.

Förslaget innebär en förstärkning av bidrag till barnkostnader. Bland barnhushåll som hade bostadsbidrag 2019 blev bidraget till barnkostnader (efter inkomstavdrag) i snitt 487 kronor högre, från 1 023 kronor till 1 510 kronor. Samtidigt blev genomsnittligt bidrag till bokostnader lägre: från drygt 1 000 kronor per månad till 867 kronor per månad med förslaget. Förklaringen är att den nedre gränsen för bidragsgrundande bokostnader som man får bidrag för är högre i förslaget än i nuvarande regelverk, 3 800 kronor jämfört med 1 400 kronor per månad för barnfamiljer i nuvarande regelverk. En del hushåll med mycket låga bostadskostnader får därför inget bidrag till dessa kostnader med förslaget. Eftersom boendekostnader är korrelerat med inkomster är det främst de med låga inkomster som kommer att hamna under bostadskostnadsgränsen.

Figur 14.4 Bidrag och underhåll bland hushåll som hade bostadsbidrag 2019 – nuläge och enligt förslag

Genomsnittliga bidrag och underhållsstöd/underhållsreglering per hushåll och kalendermånad bland barnfamiljer som hade bostadsbidrag under simuleringsåret 2019. Låg ekonomisk standard: < 60 %*Median. Mellan ekonomisk standard: 60–140 % av medianen. Hög: >= 140 % av median

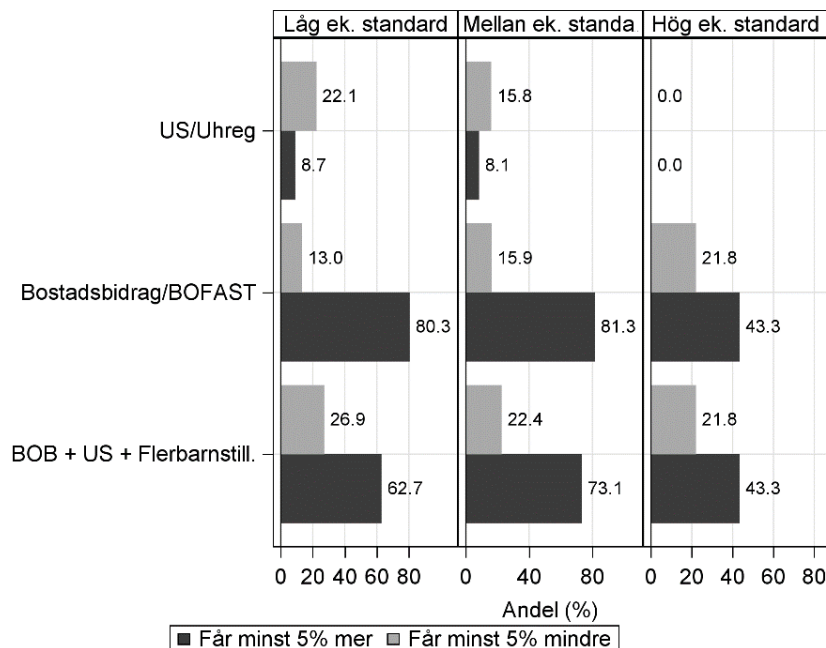


Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Bland hushållen med bostadsbidrag uppskattas en större andel få mer med förslaget än andelen som får mindre – oavsett om hushållet har låg, mellan eller hög ekonomisk standard (figur 14.5). Orsaken är främst ett generösare särskilt bidrag till barnkostnader, men även det nya särlevandetillägget. Det kanske låter paradoxalt att hushåll med hög ekonomisk standard skulle få mer – men detta gäller alltså de hushåll som faktiskt *hade* bostadsbidrag 2019 och hade en (relativt) hög ekonomisk standard (>140 procent av median). Det kan till exempel röra sig om hushåll med låg försörjningsbörda (till exempel hushåll med enbart umgängesbarn) och en inkomst som åtminstone inte är så pass hög att hela bidraget är avräknat.

Figur 14.5 Hur stor andel får mer respektive mindre med förslaget bland de barnhushåll som hade bostadsbidrag 2019

Andel som får minst 5 % mer respektive minst 5 % mindre med förslaget uppdelat på låg, mellan och hög ekonomisk standard. Låg ekonomisk standard: < 60 %*Median. Mellan ekonomisk standard: 60–140 % av medianen. Hög: >= 140 % av median



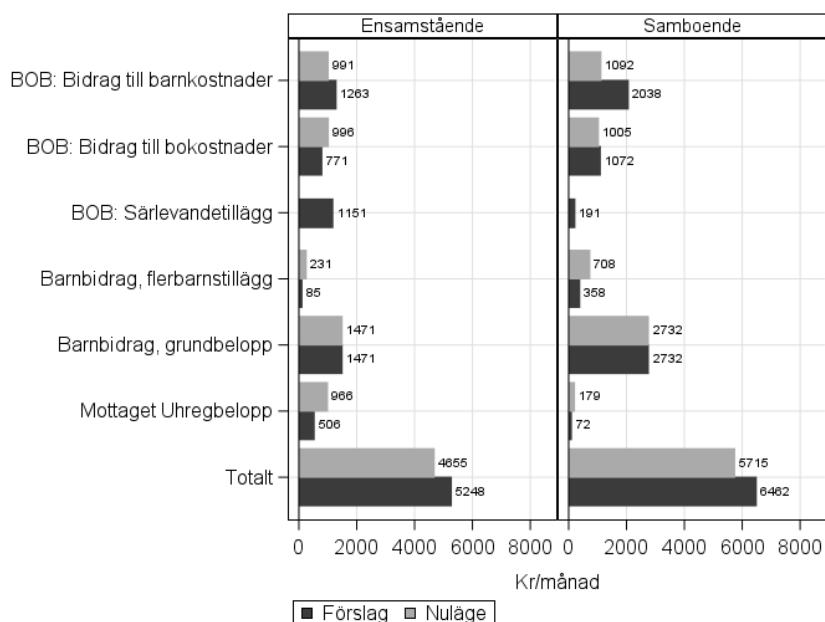
Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Förslaget innebär också en förbättring för sammanboende sökande med flera barn. Bidrag till barnkostnader (efter inkomstavdrag) bland sammanboende blev nästan 1 000 kronor högre med förslaget (figur 14.6). Även genomsnittligt bidrag till boendekostnader blev något högre bland sammanboende, medan det blev lägre för ensamstående.

I figuren blir det tydligt att det främst är ensamstående som tar del av det nya särlevandetillägget, och för denna grupp så kompenserar det mer än väl – i snitt – det lägre underhållsregleringsbeloppet.

Figur 14.6 Bidrag och underhåll bland ensamstående respektive samboende – nuläge och enligt förslag

Genomsnittliga bidrag och underhållsstöd/underhållsreglering per hushåll och kalendermånad bland barnfamiljer som hade bostadsbidrag under simuleringsåret 2019

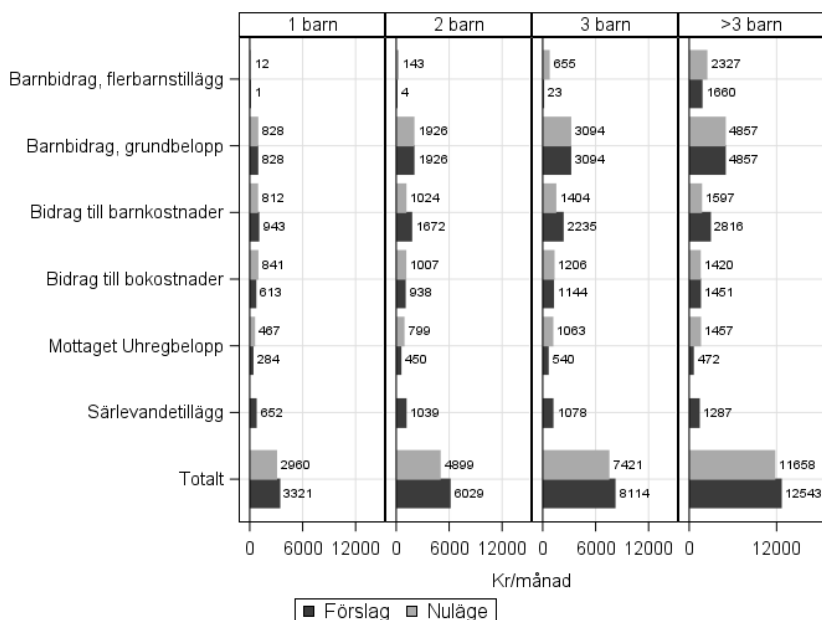


Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Även för hushåll med många barn (fler än tre barn) så kompenserar det höjda bidraget till barnkostnader och det nya särlevandetillägget det borttagna flerbarnstillägget för barn två och tre (figur 14.7) och det lägre underhållsregleringsbeloppet. För dessa hushåll blev genomsnittligt bidrag och underhållsreglering knappt 800 kronor lägre per månad jämfört med nuläget. För övriga hushåll är totalt bidrag + underhållsreglering i genomsnitt högre med förslaget.

Figur 14.7 Bidrag och underhåll bland barnfamiljer med olika många hemmavarande barn – nuläge och enligt förslag

Genomsnittliga bidrag och underhållsstöd/underhållsreglering per hushåll och kalendermånad bland barnfamiljer som hade bostadsbidrag under simuleringsåret 2019



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

14.3.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor

Kvinnor är i högre utsträckning än män mottagare av underhållsstöd, medan det omvända gäller bland bidragsskyldiga. Även bland personer i hushåll som har bostadsbidrag är könsfördelningen relativt ojämn med en klart högre andel kvinnor (tabell 14.6). Det finns därför vissa skillnader i konsekvenser av utredningens förslag för kvinnor och män.

Genomsnittligt mottaget underhållsstöd, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd är högre bland kvinnor och ensamstående medan genomsnittligt betalningsbelopp är högre för män. Genomsnittligt barnbidrag är högre bland kvinnor än bland män.

Vad gäller konsekvenserna av förslagen är den tydligaste skillnaden mellan nuläge och förslag det klart lägre genomsnittliga mottagna underhållet. Relativt sett tappar män mest: – 1 850 kronor lägre mottaget underhållsstöd i snitt för ett år, medan kvinnor tappar 3 350 kronor per år. Genomsnittligt debiterat underhållsregleringsbelopp är högre än debiterat underhållsstöd både för kvinnor och män, men ökningen är störst för män. Genomsnittligt ekonomiskt bistånd minskar bland män och bland kvinnor med sammanboende partner/maka, men ökar bland ensamstående kvinnor. Detta avspeglar troligen att det är betydligt vanligare att ensamstående kvinnor har högre försörjningsbörd med många barn. Om den frånlevande pappan inte betalar eller inte kan betala får boföräldern inte längre fullt underhållsstöd utbetalat som i dagens regelverk utan får i stället söka Bofast och eventuellt ekonomiskt bistånd.

Tabell 14.6 Antal och andel kvinnor och män som får bostadsbidrag och/eller underhållsstöd eller är bidragsskyldig

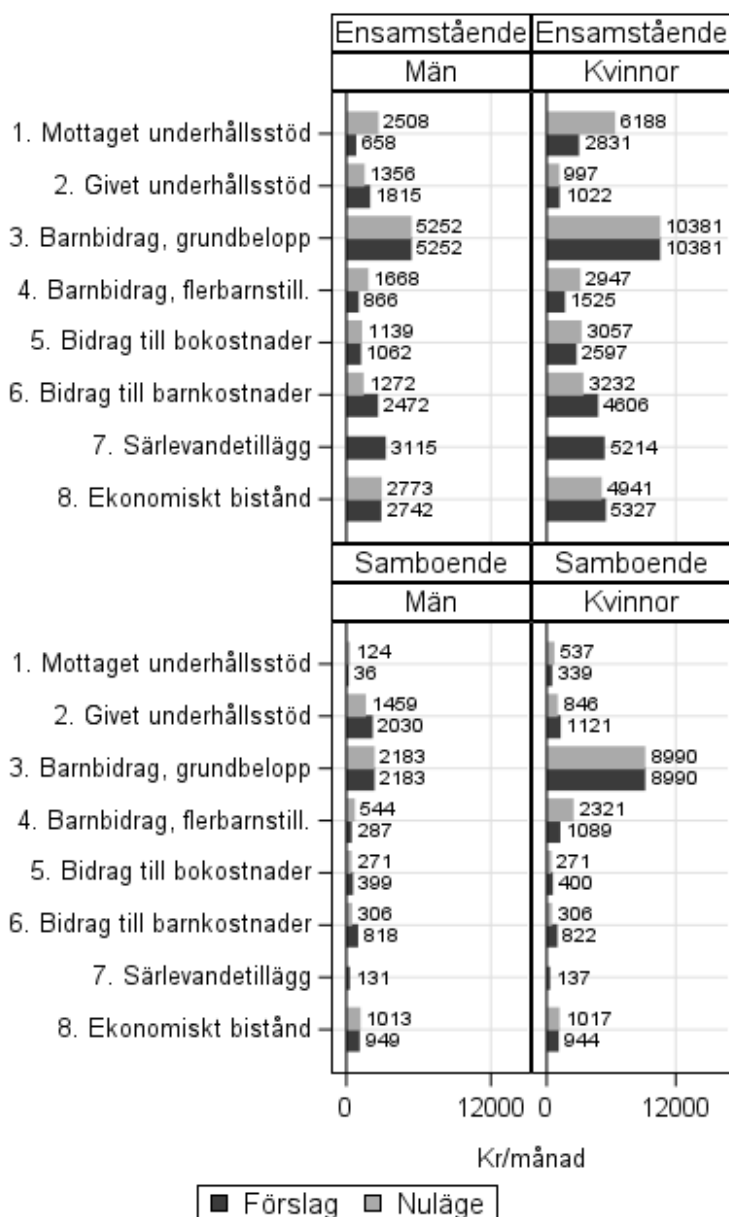
Avser 2019

	Antal		Andel	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Får underhållsstöd	14 611	102 070	12,5	87,5
Bidragsskyldig för underhållsstöd	32 788	4 284	88,4	11,6
Får bostadsbidrag	96 131	169 951	36,1	63,9

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Figur 14.8 Genomsnittligt underhåll och bidrag (kronor per år) bland kvinnor respektive män – i nuläge och med utredningens förslag

Endast vuxna individer i barnfamiljer eller bidragsskyldiga.
Avser simulering av föreslaget regelverk för år 2019



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

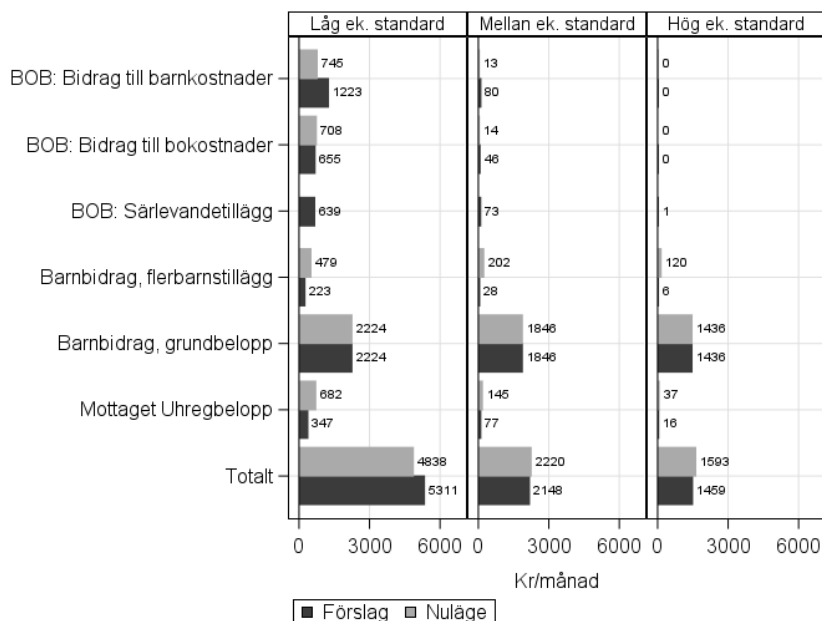
De genomsnittliga ekonomiska konsekvenserna för alla som berörs av förslagen på något sätt är mycket små. Både bland män och kvinnor blir medianen av ekonomisk standard marginellt lägre med förslagen vilket förklaras av att de flesta berörs bara av det borttagna flerbarnstillägget för andra och tredje barnet och inget annat. Förslagen har ungefär samma effekt på män och kvinnor vad gäller andel med låg ekonomisk standard. I FASIT-simuleringen av förslagen var andelen män vars ekonomiska standard understeg 60 procent av medianen 14,2 procent i referenskörningen och minskade med 0,30 procentenheter till 13,9 procent. Bland kvinnor var minskningen marginellt större med 0,4 procentenheter: från 15,8 till 15,4 procent. Att andel med låg ekonomisk standard ändå minskar något beror till viss del på att bidragen får en något tydligare fördelningsprofil. Men det beror också på att den gräns som fattigdomsmåttet baseras på: medianen för ekonomisk standard minskar något med förslaget: 0,2 procent ungefär.

14.3.5 Konsekvenser för samtliga barnfamiljer

Sett över alla barnfamiljer som ingick i simuleringen av det föreslagna regelverket 2019 så innebär förslaget i snitt högre bidrag och mottagen underhållsreglering för hushåll med låg ekonomisk standard. För övriga hushåll innebär förslaget ett något lägre belopp igenomsnitt (figur 14.9).

Figur 14.9 Bidrag och underhåll bland alla barnfamiljer – nuläge och enligt förslag

Genomsnittliga bidrag och underhållsstöd/underhållsreglering per hushåll och kalendermånad bland alla barnfamiljer under simuleringsåret 2019. Låg ekonomisk standard: < 60 %*Median. Mellan ekonomisk standard: 60–140 % av medianen. Hög: >= 140 % av median

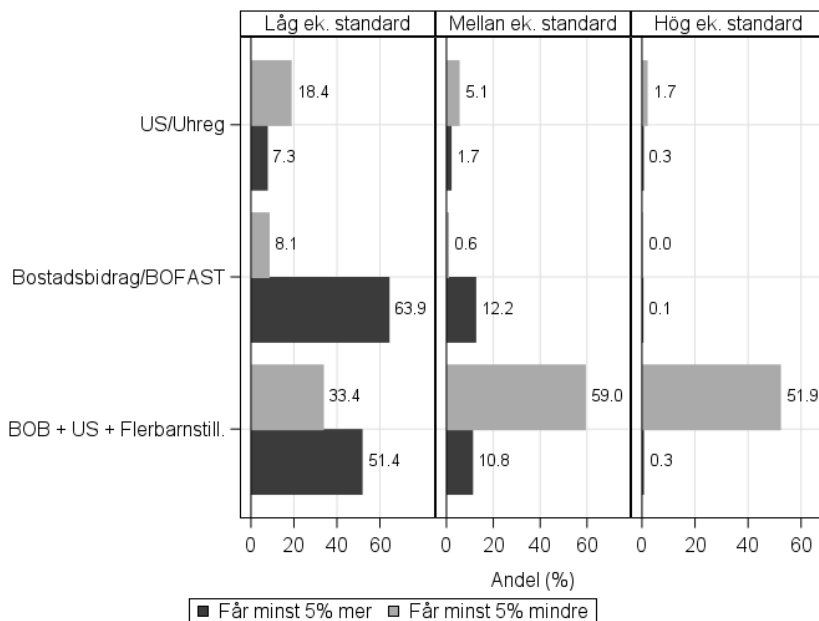


Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

En klar majoritet (64 procent) av de barnfamiljer som har bostadsbidrag i nuvarande regelverk och har låg ekonomisk standard, uppskattas få ett högre belopp med Bofast (figur 14.10). För denna grupp kompenserar särlevandetillegget för de flesta ett lägre underhållsregleringsbelopp.

Figur 14.10 Andel barnfamiljer som får mer respektive mindre med utredningens förslag. Simulering avseende 2019

Andel som får minst 5 % mer respektive minst 5 % mindre med förslaget uppdelat på låg, mellan och hög ekonomisk standard. Låg ekonomisk standard: < 60 %*Median. Mellan ekonomisk standard: 60–140 % av medianen. Hög: >= 140 % av median



Källa: Utredningens beräkningar baserat på Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB).

14.3.6 Konsekvenser för incitament till förvärvsarbete

Utredningens förslag om en statlig underhållsreglering baserad på kvotdelningsprincipen, innebär att underhållsregleringsbeloppet kan minska om boföräldern får högre inkomst, och öka om den bidragsskyldigas inkomst ökar – allt annat lika. Detta innebär att både boförälder och bidragsskyldig förälder får behålla mindre av en löneökning på grund av reglerna, och därmed – per definition – att det ekonomiska utbytet av arbete minskar. Samma förhållande gäller i dagens underhållsstöd vad gäller bidragsskyldiga föräldrar, men inte för boföräldrar – samma underhållsstöd betalas ju ut oavsett inkomst.

Ett sätt att mäta hur mycket skatter och bidrag påverkar det ekonomiska utbytet av förvärvsarbete är den så kallade margineffekten: hur stor andel av en inkomstökning som en person inte får behålla på grund av sänkta bidrag och/eller högre skatt.

Generellt gäller att om bidragsskyldig inte har något överskott blir margineffekten för boföräldern 0 procent – oavsett dennes inkomst. Hur liten inkomst boföräldern än har kan ju inte bidragsskyldig betala någonting. Om bidragsskyldig i stället har en hög inkomst blir det en margineffekt för boföräldern även vid höga inkomster. Generellt sett är margineffekten av underhållsregleringen för boföräldern 0 procent så länge dennes inkomst efter skatt, *eller* den bidragsskyldigas inkomst efter skatt, är lägre än förbehållsbeloppet för egna och övriga hemmavarande barns kostnader. Det vill säga: om någon av de särlevande föräldrarna inte har ett överskott blir margineffekten 0 procent för boföräldern. Om den bidragsskyldiga inte har något överskott får boföräldern noll kronor i underhållsreglering oavsett hur stor den egna inkomsten är. Och om boföräldrarnas inkomst efter skatt är mindre än förbehållsbeloppet kommer en ytterligare krona i lön inte öka boföräldrarnas andel i kvotdelningen, hen har fortfarande noll kronor i överskott.

Om båda föräldrar däremot har åtminstone något överskott kan man visa att¹:

Uttryck 2: Boföräldrarnas margineffekt när båda föräldrar har åtminstone något överskott

$$\begin{aligned} & \text{Boföräldrarnas margineffekt} \\ &= -B s_1 \frac{(s_2 y - L_2)}{[(s_2 y - L_2) + (s_1 x - L_1)]^2} \end{aligned}$$

där B betecknar det maximala underhållsregleringsbeloppet, x och y deras respektive bruttoinkomster, s_1 och s_2 hur stor andel av deras bruttoinkomster som återstår efter skatt, och L_1 respektive L_2 föräldrarnas förbehållsbelopp för egna levnadskostnader plus levnadskostnader för övriga hemmavarande barn.

¹ Derivera uttrycket i inledningen av detta kapitel, med avseende på boföräldrarnas inkomst x . Observera att derivatan bara är definierad om summan av föräldrarnas överskott är större än noll kronor.

Även bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd har marginaleffekter. Särskilt det senare har mycket höga marginaleffekter. Med utredningens förslag kan underhållsregleringsbeloppet också påverka hur mycket Bofast en boförälder kan få genom det nya särlevandetillägget.

Figur 14.11 nedan visar marginaleffekten för de olika bidragen för en ensamstående boförälder med ett barn som är två år gammalt, och där den bidragsskyldiga föräldern antas ha en månadslön på 20 000 kronor. Underhållsreglering antas göras för alla månader under ett kalenderår. Marginaleffekten är beräknad på löneinkomster för boföräldern från 0 till 60 000 kronor per månad. I detta scenario har bidragsskyldig ett visst överskott: cirka 8 000 kronor i månaden, varav högst hälften får tas i anspråk till barnets underhåll.

I figuren syns att en viss marginaleffekt av underhållsregleringen finns kvar även när boföräldern har höga inkomster.

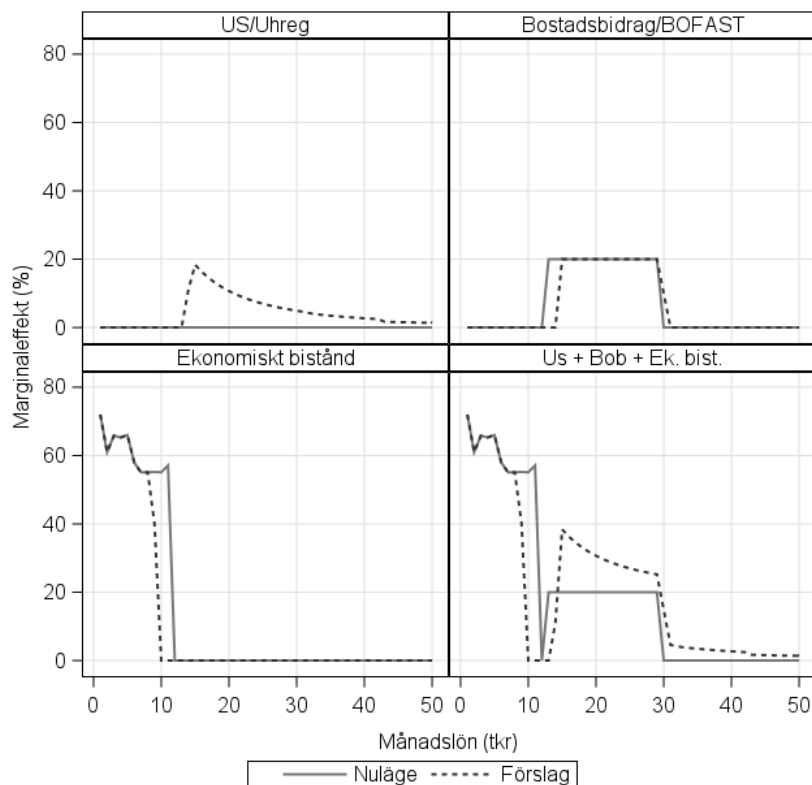
Om boföräldern i exemplet ovan har ett litet eller inget överskott alls, får bidragsskyldig betala hela barnets behov i underhåll, vilket – räknat på reglerna innan juli 2021 – innebär 3 146 kronor i månaden, det vill säga dubbla underhållsstödsbeloppet. Boföräldern får alltså ett högre belopp i underhållsregleringen än dagens underhållsstöd, vilket tränger undan ekonomiskt bistånd på låga inkomstnivåer jämfört med dagens regelverk. Detta medför en kraftigt sänkt marginaleffekt i det inkomstintervall där ekonomiskt bistånd är helt avräknat tack vare det högre underhållsbeloppet. Detta medför också att den sammanlagda marginaleffekten av alla tre bidrag går ner till 0 i ett intervall där inkomsten fortfarande är så pass låg att varken bostadsbidrag eller underhållsbelopp börjar minskas.

I utredningens förslag börjar inkomstavdraget från 13 900 kronor i månaden, vilket är högre än med nuvarande regelverk. Detta betyder att marginaleffekten från Bofast blir 20 procent lägre i intervallet mellan den nuvarande gränsen och 13 900 kronor.

Den sammantagna marginaleffekten för underhållsreglering, Bofast och ekonomiskt bistånd blir i detta exempel klart lägre i ett snävt inkomstintervall runt 10 000 kronor, men klart högre från inkomster runt 15 000 kronor när både Bofast och underhållsregleringsbelopp minskar med inkomsten.

Figur 14.11 Marginal effekten för underhållsreglering, bostadsbidrag/Bofast och ekonomiskt bistånd för en boförälder med ett barn

Bidragsskyldig antas vara ensamstående med en lön på 20 000 kronor/mån. och bostadskostnad på 6 500 kronor/mån



Källa: FASIT 2019, utredningens beräkningar.

Exemplen ovan säger dock bara något om konsekvenserna på marginal effekten för just dessa ”typfall” och det enda som varierar i exemplet är boförälderns inkomst. Som tidigare nämnts beror underhållsregleringens marginaleffekt både på boförälderns och den bidragsskyldigas inkomst, och marginaleffektskurvan för den ena parten kan se väldigt olika ut beroende på den andra partens inkomst. I exemplen antas också att underhållsreglering sker för årets alla tolv månader. Marginaleffekten brukar oftast beräknas över ett helår och då påverkar antalet månader som underhållsreglering faktiskt görs för. För att få en bild av konsekvenserna på populationsnivå har utredningen

därför beräknat marginaleffekterna för alla barnfamiljer i urvalet, vid deras faktiska inkomst, och beräknat snittet av dessa marginaleffekter, i nuläge och med förslaget (tabell 14.7)

Som framgår av tabellen nedan ser konsekvensen på marginaleffekten väldigt olika ut för olika grupper. En generell slutsats är att för personer som har bostadsbidrag i dag, men inte får det i förslaget, blir den genomsnittliga marginaleffekten från underhållsstöd, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd sammantaget, betydligt lägre med förslaget än i nuläget. I denna grupp minskade marginaleffekten från drygt 28 procent till 3 procent. Detta är dock en liten grupp – i FASIT-simuleringen för 2019 endast cirka 4 800 personer.

Bland personer som har bostadsbidrag både i nuläge och med förslaget, minskar marginaleffekten med drygt 4 procentenheter, från 26 till 22 procent cirka. I simuleringen rör sig detta om 264 tusen individer. Dels är det den högre inkomstgränsen för när avdraget i bostadsbidraget börjar göras som slår igenom, dels att inkomstavdraget för sammanboende sänks 10 procentenheter i ett visst inkomstintervall.

För personer som inte har bostadsbidrag i nuläget, men söker och får Bofast med förslaget blir marginaleffekten i genomsnitt 13 procentenheter högre, från drygt 1 procent till 14 procent. Detta rör sig främst om sökande som kan ta del av det nya särlevandetillägget men också sökande med många barn som får betydligt högre bidrag till barnkostnader. Det högre maxbidraget innebär att marginaleffekten ligger kvar vid högre inkomstnivåer, vilket innebär att sökande som tidigare inte hade bostadsbidrag (= 0 procent marginaleffekt), nu kan få Bofast och därmed också Bofasts marginaleffekt.

Marginaleffekten från underhållsstödet för boförfäldrar är i genomsnitt låg. Bland dem som både har underhållsstöd i nuläge och med förslaget ökar den sammantagna marginaleffekten från underhållsstöd, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd med en knapp procentenhet, varav underhållsregleringen förklarar merparten. Förklaringen till de låga marginaleffekterna är flera. Dels blir marginaleffekten från underhållsregleringen noll procent om någon av förfäldrarna inte har något överskott. Bland boförfäldrarna gäller detta närmare 25 procent. En annan förklaring är att alla inte har underhållsreglering alla årets månader.

Tabell 14.7 Marginaleffekter av underhållsstöd, bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd
Simulering med FASIT 2019

	Antal individer i simulering	Marginaleffekt underhållsstöd (%)		Marginaleffekt bostadsbidrag (%)		Marginaleffekt ekonomiskt bistånd (%)		Sammanlagt (%)		Förändring (procentenheter)
		Nuläge	Förslag	Nuläge	Förslag	Nuläge	Förslag	Nuläge	Förslag	
Har bostadsbidrag i nuläge	264 071	0,0	<0,1	10,4	6,2	15,4	15,5	25,8	21,7	-4,1
Får inte bostads- bidrag med förslag	4 816	0,0	0,0	20,6	0,0	7,5	3,2	28,3	3,2	-25,1
Har inte bostads- bidrag i nuläge	171 122	0,0	0,1	0,0	13,3	1,0	0,7	1,1	14,1	+3,0
Har underhållsstöd i nuläge	59 600	0,0	0,9	4,5	5,0	5,9	5,5	10,4	11,4	+1,0
Får ingen underhålls- reglering med förslag	60 936	0,0	0,0	4,2	5,0	10,8	11,1	15,1	16,1	+1,0
Alla som har underhållsstöd i nuläge	120 536	0,0	0,4	4,4	5,0	8,3	8,3	12,8	13,8	+1,0
Alla barnfamiljer	2 260 142	0,0	<0,1	1,1	1,6	2,0	2,0	3,1	3,6	+0,5

Källa: Utredningens beräkningar baserat på Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB).

Marginaleffekten i populationen beräknas vanligtvis som hur mycket av en löneökning *på årsbasis* som individen inte får behålla på grund av skatter, underhåll, bidrag med mera. Men en viktig förklaring är också att marginaleffekten minskar med *båda* föräldrarnas inkomster (jämför uttryck 2 ovan). Redan vid månadsinkomster vid 30 000 kronor för respektive förälder är marginaleffekten nere på 3,7 procent för boföräldern.

Bland samtliga barnfamiljer uppskattas den genomsnittliga marginaleffekten från underhållsreglering, Bofast och ekonomiskt bistånd bli en halv procentenhet högre med förslaget.

14.4 Fördelningspolitiska konsekvenser

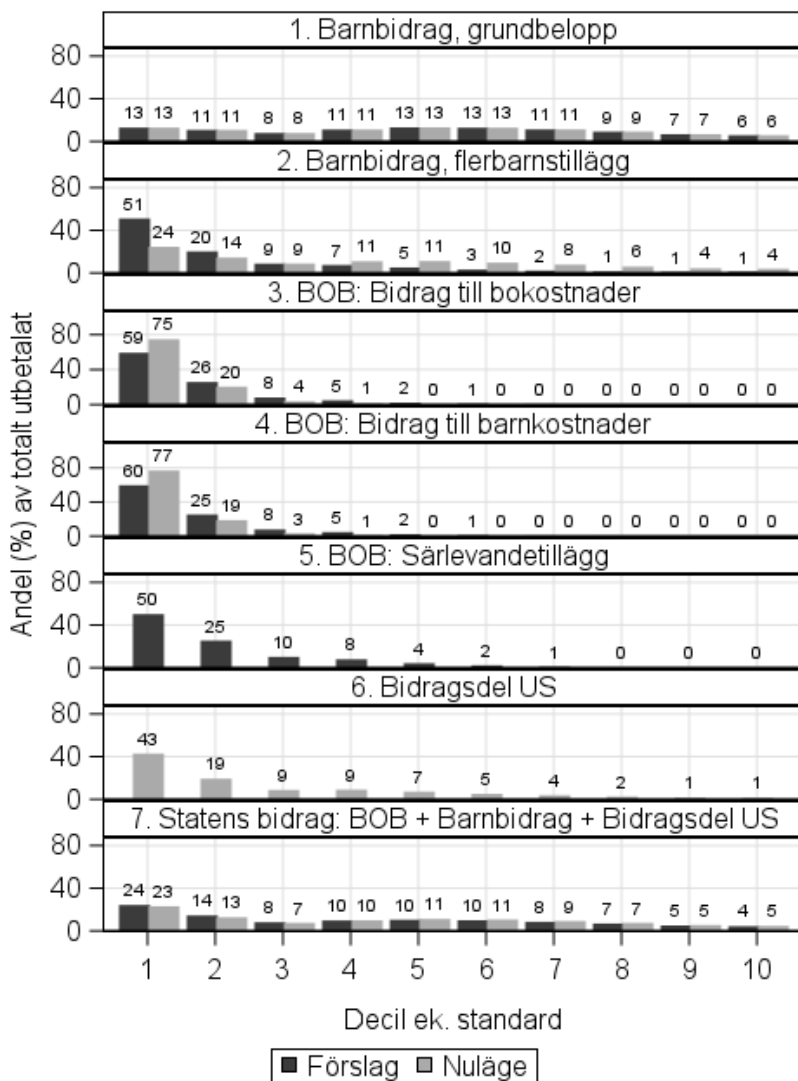
14.4.1 Bidragens fördelningsprofil förbättras

Fördelningsprofilen på bostadsbidrag, underhållsstöd och barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg) bedöms bli något bättre med förslaget. Sammantaget uppskattas cirka 46 procent bidragen gå till 1:a till och med 3:e decilen för ekonomisk standard med förslaget jämfört med 43 procent i nuläget. Främst beror detta på att det föreslagna särlevandetillägget har en bättre fördelningsprofil än det implicita bidraget i underhållsstöd (jämför diagram 5 och 6 i figur 14.12). Dessutom har flerbarnstillägget för andra och tredje barnet – som tas bort i förslaget – inte en markant profil mot hushåll med relativt låga inkomster.

Det kan verka märkligt att bidragsprofilen för bidrag till barnkostnader och bostadskostnader i bostadsbidraget försämrats med förslaget. Förklaringen ligger i bidragets konstruktion där ett maximalt bidrag först räknas ut, därefter görs inkomstavdrag från det maximala bidraget. När det nya särlevandetillägget adderas till det maximala bidraget kommer hela bostadsbidraget att bli avräknat vid högre inkomster än tidigare. Det vill säga en del hushåll vars inkomster hade medfört ett helt avräknat bostadsbidrag kommer med särlevandetillägget kunna ha Bofast med mer än noll kronor efter inkomstavdrag. Detta innebär också att bidragsdelarna till barnkostnader och bokostnader ligger kvar vid högre inkomster. Därmed skulle en större andel av bidragen gå till hushåll vars inkomster tidigare inneburit noll kronor i bostadsbidrag

Figur 14.12 Fördelningsprofil för statens bidrag

Andel av totalt utbetalt till olika deciler avseende ekonomisk standard innan bidrag. Ekonomisk standard = Disponibel inkomst innan bidrag / Konsumtionsvikt (korrigerad för växelboende barn)



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE och FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

14.4.2 Konsekvenser för barn

Eftersom förslagen i mycket stor utsträckning handlar om bidragen till barnfamiljer så är konsekvenserna som beskrivs i detta kapitel också konsekvenser för barnen. Den sammantagna fördelningsprofilen av statens bidrag (barnbidragets flerbarnstillägg, underhållsreglering och Bofast) förstärks för familjer med många barn. I FASIT-simuleringen av den föreslagna underhållsregleringen och Bofast tillsammans med slopat flerbarnstillägg för andra och tredje barnet minskar andel barn med låg ekonomisk standard med 0,7 procentenheter: från 18,8 till 18,1 procent. Detta trots att en förstärkning av bidragen till familjer med mycket låg ekonomisk standard motverkas av minskat ekonomiskt bistånd.

Den föreslagna statliga underhållsregleringen innebär att en större andel av de särlevande föräldrarnas sammantagna försörjningsförmåga tas tillvara för barnens underhåll. Till viss del innebär detta en mer rättvis fördelning av föräldrarnas resurser mellan barn som bor hos den bidragsskyldiga föräldern respektive barn hos boföräldern.

14.5 Konsekvenser för staten

14.5.1 Något lägre anslagsutgift

Statens anslagsutgifter för underhållsstöd/underhållsreglering + bostadsbidrag/Bofast och barnbidrag beräknas bli cirka 284 miljoner lägre med förslaget jämfört med nuvarande regelverk. Uppskattningen är förstås behäftad med stor osäkerhet. Uppskattningen av inbetalat för underhållsstöd bygger på vad som faktiskt inbetalades 2019 (direkt till Försäkringskassan + via Kronofogden). Detta belopp har sedan multiplicerats med en förändringsfaktor för hur mycket högre inbetalningarna blev i FASIT-simuleringen av förslaget. Anledningen till att vi inte använder inbetalningarna i FASIT direkt är att dessa bara avser de inbetalningar som går via Försäkringskassan.

Tabell 14.8 Uppskattning av statens anslagsutgifter med utredningens förslag

Beräkningen avser simuleringsåret 2019. Miljoner kronor

	Nuläge	Förslag	Förändring	Förändring (%)
Flerbarnstillägg	3 703	922	-2 781	-75
Utbetalat underhållsstöd	3 439	1 758	-1 681	-49
Inbetalat underhållsstöd	-1 114	-1 575	-461	41,4
Särskilt bidrag till barn	2 372	4 387	+2 015	+84,9
Bidrag till bokostnader	2 487	2 591	+104	+4,2
Särlevandetillägg	–	2 520	+2 520	–
Summa	10 887	10 603	-284	-2,6

Källa: Utredningens beräkningar.

14.5.2 Administrativa kostnader

Förslaget med statlig underhållsreglering bedöms administrativt vara kostnadsneutralt

En viss grupp – de där en andra förälder saknas samt de där bidragsskyldig förälder saknar överskott att fördela – inte kommer att kunna få något utbetalt från statlig underhållsreglering. Utformningen av den statliga underhållsregleringen innebär också att de som enbart har ett litet överskott att fördela hänvisas till Bofast för kompensation för övrig del av barnets försörjning varför antalet personer med bidrag kommer att öka som en följd av förslagen.

Hur stor del av ärendemängden försvinner ut ur underhållsstödssystemet?

En årsarbetare inom underhållsstödet handlägger 1 149 ärenden av blandade ärendetyper under ett år. Ett ärende tar 64 minuter att handlägga oavsett ärendetyp samtidigt som ett ansökningsärende tar cirka 107 minuter och ett återbetalningsärende cirka 40 minuter. Resursbehovet var senast kalkylen uppdaterades på 170 årsarbetare på en volym av 195 336 ärenden. En ökning eller minskning med 10 000 ärenden inom underhållsstödet av blandade ärendetyper motsvarar cirka 8,7 årsarbetare. Under år 2020 fanns det enligt den officiella statistiken 150 188 bidragsmottagare, 75 578 bidragsskyldiga och 206 321 barn inom underhållsstödet. De 150 188 boföräldrarna genererade 246 183 ärenden oavsett ärendeslag. Om skillnaden mellan antal boföräldrar och antal bidragsskyldiga föräldrar till största delen

beror på att bidragsskyldiga där betalningsförmåga saknas inte registreras så är det en rimlig skattning att anta att cirka 75 000 boföräldrar så småningom kommer att försvinna ut ur underhållssystemet.

Samtidigt kan en boförälder inte veta om den bidragsskyldiga har betalningsförmåga eller inte, så ett rimligt antagande är att de flesta av de 150 000 initialt kommer att ansöka om statlig underhållsreglering men efter utredning av bidragsskyldigs betalningsförmåga inte få något utbetalat i underhåll. Blir de sedan kompenserade inom Bofast för barnens försörjning så kanske de inte söker igen men annars så kommer de säkert att försöka att ansöka igen efter en tid.

För att kunna utgå från något som kan vara rimligt antar vi här att ärendevolymen minskar med 30 procent. Att vi inte antar 50 procent beror på att många ändå kommer att ansöka eftersom de inte känner till den andra förälderns ekonomiska situation. 30 procent av volymen motsvarar cirka 81 000 ärenden. Under antagandet att dessa ärenden tar 64 minuter per styck att utreda så motsvarar minskningen en besparing på cirka 70 årsarbetare. Samtidigt kommer de kvarvarande ärendena att vara mer utredningskrävande och ta längre tid att genomföra. Om vi antar att de kvarvarande ärendena i stället tar cirka 30 minuter längre per ärende att utreda så äts besparingen på 70 årsarbetare upp av den längre handläggningstiden. Att ärendena tar längre tid är rimligt att anta eftersom kvarvarande ärenden oftare kommer att vara ansökningsärenden (dessa tar i dag cirka 107 minuter per ärende och blir alltså längre än så i det nya systemet) som måste utredas mer ingående än tidigare och som sedan oftare blir avslag.

Förslaget bedöms administrativt kosta cirka 25 årsarbetare fler inom Bofast

Om 75 000 boföräldrar inte längre kan få underhållsstöd kommer ett visst antal av dessa att söka Bofast. En del av dem kommer att ha för höga inkomster för att få bidrag, en del kommer att redan finnas i bidragssystemet och en viss andel kommer att vara helt nya i systemet. De som redan finns i systemet kommer i och för sig ändå att behöva ändra sina ärenden på grund av förändrad försörjningsbörda och nya förhållanden så de kommer att generera ärenden ändå.

Utredningens uppskattning är att cirka 50 procent av de som lämnar underhållsstödet i stället kommer in och genererar ärenden inom Bofast. Detta skulle innebära en kostnadsökning med knappt 20 årsarbetare. En del som är kvar i underhållsregleringen skulle med all sannolikhet få så lågt underhåll att de också måste ansöka om Bofast vilket innebär att de 20 årsarbetarna troligen är en skattning i underkant.

14.5.3 Sammanlagda kostnader för förslagen i volym 1 och 2

Ett genomförande av förslagen i volym 1 innebär som framgår ovan att statens utgifter ökar med drygt 470 miljoner kronor år 2025, om hänsyn inte tas till flerbarnstillägget. Ett genomförande av förslagen i volym 2 innebär minskade utgifter på cirka 280 miljoner kronor om besparingen av ett avskaffande av flerbarnstillägget för barn två och barn tre beaktas. Genomförs båda delarna av förslagen skulle alltså en utgiftsökning på cirka 190 miljoner kronor uppstå. De kostnadsberäkningar som genomförts är förstas behäftade med viss osäkerhet. Inte minst gäller det vilken benägenhet att söka bidrag som hushåll kommer att ha både som en följd av förslagen i volym 1 och 2. Förslagen i volym 1 inkluderar förslaget att minska mörkertalet, det vill säga att aktivt påverka fler att söka bidrag. Det kan inte på förhand avgöras om den målsättning som ställs upp för detta arbete kommer att uppnås. Skulle båda delarna av förslagen genomföras påverkas sannolikt benägenheten att söka på ett sätt som gör det ännu svårare att förutsäga hur stort behovet av aktiv påverkan på hushåll att söka bidrag kommer att vara och hur stor påverkan ett sådant aktivt arbete kan ha. Den utgiftsökning som beräknats, då båda delarna av förslagen genomförs, kan därför visa sig inte bli verklighet. Om det finns skäl att tro på att den blir verklighet, kan de ökade utgifterna hanteras genom en sänkt målsättning vad gäller att minska mörkertalet. Om målsättningen i stället för 75 procents minskning av mörkertalet sätts till cirka 60 procent blir de samlade konsekvenserna av ett genomförande av förslagen i volym ett och volym två enligt utredningen uppskattning kostnadsneutrala.

Kommittédirektiv 2018:97

Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd

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, bostadens 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 kostnadsskillnader för de boende. Bostadsbidraget har dessutom haft till mål att allmänt stärka de ekonomiskt svaga hushållens bärkraft. Betoningen av dessa del-

mål 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 Regel-förenklingar 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 överskuldssättning konstaterade i sitt betänkande Överskuldssättning i kredit-samhället? (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 avstämningförfarandet 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 incita-

ment 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 uppbär bostadsbidrag. Enligt Riksrevisionens rapport Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv uppbär 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 trygghetssystemen 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. Detsamma 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, bostadsyta 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 yt-begränsningen 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 tröskeeffekter 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 reducering 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 förmögensuppbbyggnad. 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 reduceringen, men man konstaterade att procentsatsen bör gälla tills vidare och bör kunna ändras med anledning av förändringar i inflationstakten. 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 detsamma som på 1990-talet.

Det finns alltså anledning att utreda hur förmögensvärdet 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 rättssäker 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 offentligrättsliga 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 offentligrättsliga 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 för-

äldrarnas 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 föräldrabalkens 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 föräldrarnas 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 indragningsbestämelsen, 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 tjugoett 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 föräldrarnas 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.

Överskuldsättningsutredningen 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 överskuldsättning 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 skuldsättning 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 Skatteverket 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 sårlevande föräldrar. Utredaren ska även belysa hur handläggningen och olika bedömningar kan påverkas om det förekommer allvarliga samarbets svårigheter, 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)

Kommittédirektiv 2020:14

Tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (S 2018:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiven Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd (dir. 2018:97). En särskild utredare fick i uppdrag att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd. Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2020.

Regeringen ger nu utredaren i uppdrag att även utreda hur tillämpningen av de särskilda skälen inom underhållsstödet kan förtydligas och få ett vidare tillämpningsområde utifrån syftet med regleringen. Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 10 juni 2020.

Utredningstiden för det ursprungliga uppdraget förlängs och ska i stället redovisas senast den 1 mars 2021.

Uppdraget att belysa tillämpningen av särskilda skäl inom underhållsstödet

I samband med 2016 års reform inom underhållsstödet fick Försäkringskassan ett utökat uppdrag att ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn

(prop. 2014/15:145). Syftet var att fler föräldrar själva ska komma överens om underhållsbidrag när de har förutsättningar för det, och inte använda Försäkringskassan som mellanhand om det inte finns behov av det. Ett annat motiv var att fler barn skulle kunna få ett högre underhåll om det reglerades civilrättsligt genom underhållsbidrag.

En ny indragningsbestämmelse har införts i 18 kap. 9 a § SFB för att öka incitamenten för föräldrarna att komma överens om underhållsbidrag. Enligt bestämmelsen ska fullt underhållsstöd inte fortsätta att lämnas om den bidragsskyldiga föräldern har skött sina inbetalningar till Försäkringskassan under minst sex månader i följd. På så sätt skulle man nå de föräldrar som har ekonomiska möjligheter att reglera underhållet själva.

Det finns dock enligt nämnda bestämmelser möjlighet att stanna kvar i underhållsstödssystemet om det finns särskilda skäl. I förarbetena nämns flera exempel på sådana särskilda skäl, såsom att det finns en hotbild mot barnet eller boföräldern från den bidragsskyldiga förälderns sida, att boföräldern och barnet har skyddade personuppgifter, att underhållsstödet tidigare dragits in och att den bidragsskyldiga föräldern regelmässigt betalat underhållet för sent eller med för lågt belopp. Ett annat exempel som anges är att den bidragsskyldiges ekonomiska situation har blivit så avsevärt försämrad att förmågan att för en tid framöver betala underhåll för sitt barn i praktiken är obefintlig (prop. 2014/15:145, s. 30–41). Det anges vidare att en indragning av underhållsstöd är avsedd att rikta in sig på sådana fall där föräldrarna har faktiska möjligheter att själva hantera underhållsfrågan för sina barn. Det kan finnas särskilda skäl i förhållande till både barnets, boförälderns och den bidragsskyldiga förälderns situation. Det anges också att Försäkringskassan vid prövningen ska vara uppmärksam på om det finns hinder för samarbete mellan föräldrarna. Vad som närmare avses med särskilda skäl är avsett att avgöras i rättstillämpningen.

Inspektionen för socialförsäkringen (förkortat ISF) har granskat 2016 års reform och har konstaterat att vissa föräldrar riskerar att åka in och ut ur systemet (ISF rapport 2019:7, Från underhållsstöd till underhållsbidrag?). ISF har ansett att fler borde kunna vara kvar i underhållsstödssystemet och att återkommande ärenden med särskilda skäl inte borde prövas på nytt var sjätte månad så som granskningen har visat sker. ISF har rekommenderat regeringen att utreda förutsättningarna för en lagändring så att rätten till underhållsstöd

inte behöver prövas på nytt när det finns särskilda skäl och dessa sannolikt kvarstår.

Allmänna ombudet för socialförsäkringen har drivit ett antal mål om vad som ska anses utgöra särskilda skäl. Det finns än så länge endast ett fåtal kammarrättsdomar som ger viss ledning om hur särskilda skäl ska tolkas och det finns ännu inget avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. Det kan konstateras att den rättspraxis i fråga om särskilda skäl som finns på området är förhållandevis snäv i förhållande till det utrymme som förarbetena medger.

Utredaren ska därför:

- utreda de rättsliga förutsättningarna för att underhållsstödet inte ska behöva prövas på nytt var sjätte månad när det redan har bedömts att det finns särskilda skäl,
- lämna förslag på hur reglerna om särskilda skäl kan förtydligas så att det som anges i förarbetena till indragningsbestämmelsen får ett större genomslag,
- ta ställning till om tidsperioden om sex månader i indragningsbestämmelsen bör förlängas,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag får för berörda föräldrar och barn, jämställdheten mellan kvinnor och män, Försäkringskassans administration och möjligheten till effektiv kontroll samt föräldrarnas förutsättningar att samarbeta i frågan om underhållsskyldighet för deras barn. Förslagen ska vara kostnadsneutrala och redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 10 juni 2020.

Utredningstiden för det ursprungliga uppdraget förlängs och ska i stället redovisas senast den 1 mars 2021.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:7

Tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, BUMS (S 2018:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 februari 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiven Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd (dir. 2018:97). En särskild utredare fick i uppdrag att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 1 oktober 2020. Den 13 februari 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2020:14) som innebar bl.a. att utredningstiden förlängdes till den 1 mars 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 oktober 2021.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:72

Tilläggsdirektiv till Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet, BUMS (S 2018:13)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 september 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 kommittédirektiven Ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning inom bostadsbidrag och underhållsstöd (dir. 2018:97). En särskild utredare fick i uppdrag att göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 1 oktober 2020. Den 13 februari 2020 och 4 februari 2021 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2020:14 och dir. 2021:7). Genom det senare tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden till den 1 oktober 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2021.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspiktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.
89. Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. S.
90. En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. Ju.
91. En ny rymdlag. U.
92. Åtgärder i gränsnära områden. Ju.
93. Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personalcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. S.
- 94 Ett utökat skydd mot diskriminering. A.
95. En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. S.
96. Säkerhet och tillgänglighet vid val. Ju.
97. Säker och kostnadseffektiv it-drift – förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. I.
98. Ett förbättrat trygghetssystem för företagare – enklare och mer förutsägbart. N.
99. Rätt mottagare. Granskning och integritet. Ku.
100. Ny förverkandelagstiftning. Ju.
101. Träffsäkert. Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet. Volym 1. Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering. Volym 2. S.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. [86]
- Ett utökat skydd mot diskriminering. [94]

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
 - schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
 - + Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
 - behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
- Säkerhetsprövning av totalförsvarspflichtiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
- rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

- Kontroller på väg. [31]

- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

- Regler för statliga elvägar. [73]

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
 - förslag till varaktiga former för samordnad statlig it-drift. [97]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
 - En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
 - Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
 Ett förstärkt skydd mot sexuella
 kränkningar. [43]
 Snabbare lagföring
 – ett snabbförfarande i brottmål. [46]
 Kommuner mot brott. [49]
 Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
 Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
 Nya regler om utländska föräldraskap och
 adoption i vissa fall. [56]
 Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
 Utvisning på grund av brott – ett skärpt
 regelverk. [61]
 Ersättning till brottsoffer. [64]
 Skärpta straff för brott i kriminella
 nätverk. [68]
 Ett modernt belöningsystem,
 de allmänna flaggdagarna och redovis-
 ningen av anslaget till hovet. [74]
 EU:s förordning om terrorisminnehåll på
 internet – frågan om behörig myndig-
 het. [76]
 Granskning av Rättsmedicinalverkets
 metod för medicinsk åldersbedömning
 i asylprocessen. [84]
 Vågar till ett tryggare samhälle.
 Vol. 1 och 2. [85]
 Granskning av utländska
 direktinvesteringar. [87]
 Ett förbättrat system mot
 arbetskraftsexploatering m.m. [88]
 En översyn av den straffrättsliga
 regleringen om preskription. [90]
 Åtgärder i gränsnära områden. [92]
 Säkerhet och tillgänglighet vid val. [96]
 Ny förverkandelagstiftning. [100]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
 Rätt mottagare. Demokrativillkor och
 integritet. [66]
 Från kris till kraft. Återstart för kulturen.
 [77]
 Rätt mottagare. Granskning och
 integritet. [99]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd,
 säkerheter, skadereglering. [10]
 En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
 och framtiden. [21]
 Äga avfall
 – en del av den cirkulära ekonomin. [24]
 Använd det som fungerar. [26]
 I en värld som ställer om.
 Sverige utan fossila drivmedel 2040.
 [48]
 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
 Vol. 1 och 2. [51]
 En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedels-
 lagstiftning. Del 1 och 2. [45]
 Förenklingar för mikroföretag och
 modernisering av bokföringslagen.
 [60]
 Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]
 En säker tillgång till dricksvatten av god
 kvalitet. [81]
 Ett förbättrat trygghetssystem för företagare
 – enklare och mer förutsägbart. [98]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
 omsorg. [4]
 God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
 hälsa. [6]
 När behovet får styra
 – ett tandvårdssystem för en mer jäm-
 lik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor
 + Sammanfattning (häfte). [8]
 Boende på (o)lika villkor – merkostnader
 i bostad med särskild service för vuxna
 enligt LSS. [14]
 En stärkt försörjningsberedskap för hälso-
 och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
 Hårdare regler för nya nikotinprodukter.
 [22]
 Börja med barnen! En sammanhållen god
 och nära vård för barn och unga. [34]

- Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
- Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
- VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
- Tillgänglighetsdirektivet. [44]
- Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
- Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
- En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]
- Riksstressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. [80]
- Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. [89]
- Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. [93]
- En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. [95]
- Träffsäkert.
Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet. Volym 1. Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering. Volym 2. [101]
- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]
- En ny rymdlag. [91]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]