

Socialdepartementet

Träffsäkert (SOU 2021:101)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tillstyrker samtliga förslag och delar bedömningen i volym 1 om att införa månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet.

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslagen eller dela eller inte dela bedömningarna i volym 2 om att införa ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) samt statlig underhållsreglering.

Volym 1 Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet

ISF tillstyrker utredningens samtliga förslag och delar bedömningen i volym 1 om att införa månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet.

Att bostadsbidrag och underhållsstöd baseras på aktuella och faktiska inkomster är positivt. Vi instämmer i att det kan minska den skuldsättning som uppstår med anledning av dagens konstruktion och öka träffsäkerheten i bidrag och stöd. En ökad träffsäkerhet och minskad skuldsättning är bland annat viktigt ur ett barnperspektiv.

Vi vill särskilt uppmärksamma och kommentera vissa delar i betänkandets volym 1.

Enligt förslaget kommer inkomster av näringsverksamhet även fortsättningsvis beräknas enligt de gamla reglerna. ISF anser att det är olyckligt att utredningen inte kommit fram till en lösning för de som endast eller delvis har inkomst från näringsverksamhet. Dels för att de problem med bland annat risk för skuldsättning och dålig träffsäkerhet som finns i dagens system kommer att leva kvar för personer med inkomst av näringsverksamhet. Dels för att det innebär att olika reglering kommer att gälla för olika grupper vid beräkning av underhållsstöd och rätt till bostadsbidrag. Vi anser utifrån detta att regeringen i den fortsatta beredningen bör sträva efter att finna en lösning som medför att även en individ med inkomster från näringsverksamhet kan omfattas av

motsvarande regler, dvs att inkomstunderlaget beräknas på faktiska och aktuella uppgifter (avsnitt 8.2).

ISF anser att det utifrån utredningens ramar är rimligt att avskaffa flerbarnstillägget för två barn för att finansiera förslagen. Vi vill trots detta poängtera att avskaffandet av det aktuella flerbarnstillägget kan missgynna familjer med en svag ekonomisk situation. Det är inte heller självklart att de familjer som skulle kunna kompenseras genom behovsprövade bidrag kommer att söka det. Den ekonomiska familjepolitiken ska verka för att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn och barnhushållens relativa ekonomiska standard har försämrats. Det kan därför finnas skäl att överväga en finansiering som inte missgynnar vissa familjer (avsnitt 8.9).

ISF vill påpeka att förslagen kan få relativt långtgående konsekvenser för individer, men även för kommuner och för staten. Det är svårt att överblicka och bedöma alla dessa konsekvenser. ISF anser därför att det särskilt bör följas upp om förslagen får de positiva konsekvenser som utredningen avser, exempelvis minskad skuldsättning och minskade mörkertal, samtidigt som de inte missgynnar vissa grupper eller får andra oönskade konsekvenser (avsnitt 9.1 – 9.6.6).

Avslutningsvis vill ISF framföra att det är avgörande att Försäkringskassan får de förutsättningar som behövs för att förändringen ska kunna genomföras på ett bra sätt. Arbetet med genomförandet behöver följas för att säkerställa att det föreslagna ikraftträdandet inte sker innan nödvändiga förutsättningar finns på plats.

Volym 2 Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka utredningens förslag eller dela eller inte dela bedömningarna i volym 2 om att införa ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) samt statlig underhållsreglering, eftersom det inte är möjligt att utifrån betänkandet ta ställning till om de föreslagna förändringarna skulle vara mer ändamålsenliga än nuvarande reglering. Vi anser att förslagen behöver utredas vidare.

Vi vill särskilt uppmärksamma och kommentera vissa delar i betänkandets volym 2.

13.3 Statlig underhållsreglering ersätter underhållsstödet

Det behövs mer underlag och utredning när det gäller förslagets konsekvenser för enskilda. Utredningen gör bedömningen att de föreslagna reglerna påtagligt bör kunna minska risken för konflikter som uppstår med anledning av underhållsstödets utformning. Men vi anser att det finns en risk att det faktum att frånlevande föräldrar inom den statliga

underhållsregleringen blir mer beroende av varandras ekonomi och val kan skapa problem i relationer som präglas av konflikter, och än värre av våld. Det kan därmed få allvarliga konsekvenser för utsatta grupper. Detta är särskilt bekymmersamt ur ett barnrättsperspektiv. Risken för konflikter skulle också kunna medföra att föräldrar väljer att avstå från att välja att vända sig till det statliga systemet vilket i sin tur riskerar att medföra en sämre ekonomisk situation för vissa barn.

Vi anser därmed att det finns anledning att ytterligare utreda och överväga vilka konsekvenser en ny princip för hur det ekonomiska föräldraansvaret ska fördelas mellan frånlevande föräldrar som inte kommer överens kan få.

Utgångspunkten att särlevande föräldrar ska betala för barnets behov i relation till sin ekonomiska förmåga är enligt ISF i grunden positiv. Att principerna harmoniseras kan medföra att de ekonomiska incitamenten för att använda underhållstöd minskar. Det är också positivt att den normerande effekt som Försäkringskassans underhållstöd utgör i nuläget när det gäller hur föräldrar fördelar det ekonomiska ansvaret för barn minskar. Dessa förändringar skulle kunna medföra att föräldrar i större utsträckning kommer överens om ett underhåll som motsvarar deras betalningsförmåga.

Men ISF anser att förändringen riskerar att medföra ytterligare konflikter mellan särlevande föräldrar. Förslaget innebär att en förälder med god ekonomi kan bli försörjningsansvarig för barnets alla kostnader om den andra föräldern har en dålig ekonomi. Föräldrar som inte bor tillsammans och som inte tar ett likvärdigt ansvar för sina barn blir därmed mer beroende av varandras inkomster och val. För föräldrar som har ett dåligt samarbete kring barnen och i vissa fall föräldrar som har en bristfällig kontakt med både barnet och den andra föräldern finns enligt vår bedömning en risk att ett sådant beroende skulle kunna leda till ytterligare konflikter. Det är även möjligt att det skulle kunna påverka systemets legitimitet om det upplevs som orättvist att den ena föräldern får stå för en större del av, eller hela, försörjningsbördan för att den andre exempelvis väljer att avstå från att arbeta eller skaffar fler barn. Vi saknar mer ingående resonemang om hur det ökade beroendet av den andra förälderns ekonomi kan påverka föräldrarnas relation och barnens situation.

Utredningen föreslår att ett nytt belopp inom den statliga underhållsregleringen ska bestämmas var sjätte månad. Det är inte helt känt hur ofta avtalade överenskommelser om underhåll korrigeras och nya avtal upprättas. Enkätsvaren i Försäkringskassans rapport *Särlevande föräldrar och deras barns boende och underhåll* (Socialförsäkringsrapport 2011:5) antyder att föräldrar ofta håller fast vid överenskommet belopp. Den visar att en majoritet av de särlevande föräldrarna aldrig har korrigerat underhåll, trots att den genomsnittliga tiden sedan separation är nästan 7 år. Även utredningen uppger att det är ovanligt att det ekonomiska föräldraansvaret för barn till särlevande föräldrar regleras som det enligt FB ska regleras (avsnitt 11.2.9). Vi håller med om att en regelbunden

korrigerings av beloppet leder till en mer träffsäker fördelning mellan föräldrar, vilket är positivt. Men detta måste vägas mot att en regelbunden korrigerings innebär att särlevande föräldrar som inte kommer överens om underhåll löpande får insyn i varandras ekonomiska situation och att det blir ett tydligare samband mellan händelser i den ena förälderns liv och den andra förälderns ekonomiska situation. Att löpande korrigera underhållet utifrån ändrade ekonomiska förhållanden förefaller vara något som frånlevande föräldrar som kommer överens inte gör. En anledning till detta kan vara att de vill undvika konflikter.

13.5, 13.6, 13.7 och 13.9 Stödet till boendekostnader och barns kostnader, inkomstavräkning samt avskaffat flerbarnstillägg för två och tre barn

ISF anser att det behövs ytterligare utredning och avvägningar när det gäller hur ett träffsäkert bidrag till bostadskostnader bör utformas och finansieras.

Förslagen när det gäller stöd till boendekostnader innebär bland annat att det blir lättare för sammanboende med låga inkomster att få bidrag till boendekostnader, att barnfamiljer kan få bidrag då de skaffar större boende och att bidraget för växelvis boende höjs.

Vi anser att det är bra att stödet i högre grad anpassas till nuvarande bostadsmarknad vad gäller inkomstgränser, bostadskostnader och bostäders storlek. Det är också bra att anpassa bostadsbidraget på så sätt att föräldrar kan få bidrag för fler än tre barn och att det maximala bidraget beror på hur många barn det finns i hushållet i större utsträckning än idag. Familjer som har fler än tre barn kan ha ett lika stort behov av det särskilda bostadsbidraget för det antal barn de har och tenderar också att ha behov av ett större boende för att ha en bra boendesituation. ISF har i rapporten *Ekonomiska konsekvenser för föräldrar med barn som bor växelvis* (Rapport 2020:10) konstaterat att den grupp som drabbades av störst negativa ekonomiska konsekvenser då bidraget för växelvist boende barn flyttades över från underhållsstödet till bostadsbidraget var just familjer med mer än tre barn.

En negativ följd av att golvet för bostadskostnad höjs är att familjer med låg boendekostnad som av olika anledningar inte kan få en större bostad får lägre bidragsstöd. Vi saknar en diskussion om följderna av att nuvarande bostadsmarknad med inlåsnings effekter kan medföra att barnfamiljer inte, trots att de har ett behov, kan skaffa sig en större bostad och att förslaget därmed, för denna svaga grupp, potentiellt innebär en försämring av ekonomin. Om utredningens förslag genomförs, anser vi att konsekvenserna för de familjer som faller ur bostadsdelen av dagens bidrag noggrant undersöks innan man höjer golvet ytterligare (avsnitt 13.5.2).

ISF har i rapporten *Utvecklingen av socialförsäkringsförmånerna under de senaste 30 åren* (Rapport 2022:2) uppmärksammat att när bidragsnivåer

och inkomsttak uttrycks i fasta belopp och bara ändras till följd av politiska beslut kan det medföra en urholkning av värdet. I vårt remissvar gällande betänkandet *En gemensam angelägenhet* (ISF, Dnr 2021-0001) tillstyrkte vi förslaget att för att synliggöra konsekvenserna av genomförd eller utebliven uppräknings av transfereringarna bör budgetlagen kompletteras med ett krav på att budgetdokumenten ska innehålla en stående redovisning av vilka justeringar som har gjorts i transfereringssystemen i relation till den utveckling som skulle gälla vid full följsamhet gentemot reallönerna. Även i detta sammanhang anser vi att ett sådant synliggörande av konsekvenserna av justeringar, eller uteblivna sådana, av de fasta beloppen skulle vara positivt.

I utredningens uppdrag har ingått att ha särskilt fokus på hushållens margineffekter och hur incitamenten att arbeta kan förbättras. Utredningen gör bedömningen att det inte är möjligt att åstadkomma en hög träffsäkerhet i denna typ av bidrag med låga och konstanta margineffekter. Enligt utredningens bedömning behöver inkomstavräkningen vara högre i vissa inkomstintervall 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 (avsnitt 13.7).

Vi anser mot bakgrund av detta resonemang att regeringen i den fortsatta processen bör analysera hur avvägningen mellan vikten av träffsäkerhet och vikten av margineffekter bör göras för att leda till önskat resultat. Om regeringen vill att träffsäkerheten i bidraget ska öka och att bidraget ska vara tillräckligt för hushåll med mycket låg ekonomisk standard bör det övervägas om man kan acceptera ytterligare margineffekter.

Att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten är relevant utifrån målen i Agenda 2030 om att minska ojämlikhet och fattigdom och blir extra viktigt eftersom utredningen vill finansiera förslaget genom att avskaffa flerbarnstillägget även för det tredje barnet (avsnitt 13.9). För familjer som har låga inkomster och ligger på marginalen kan ett borttagande av flerbarnstillägget för framför allt det tredje barnet medföra att man kan behöva stöd från de behovsprövade bidragen. Som utredningen visar kan man således skapa en tillkommande grupp av bidragsbehövande. Om nuvarande förslag genomförs är vi osäkra på om de relativt låga fördelningsmässiga vinsterna väger upp nackdelarna med att byta ut generella bidrag mot mer behovsprövade bidrag. Fler behovsprövade bidrag kan påverka synen på socialförsäkringen då färre skattebetalare får ta del av försäkringen. Behovsprövade bidrag kan också, precis som utredningen nämner, minska incitamenten för arbete och öka administrationskostnaderna. Dagens bidragsstöd för barnfamiljer har redan ett mörkertal och att göra generella bidrag till behovsprövade bidrag riskerar att leda till högre mörkertal.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Utredaren Elin Sundberg har varit föredragande. I beredningen har också utredarna Geoffrey Bogaert och Albin Palmqvist deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Inger Sohlberg och Sofie Cedstrand, administrativa chefen Annika Stegarp Persson samt HR-ansvarig Caroline Carlsson deltagit.

Eva-Lo Ighe

Elin Sundberg