

Handläggare
Hillevi Andersson
Telefon: 08 508 25 244
Maja Bjarneby
Telefon: 08 508 25 207

Till
Socialnämnden
2022-05-24

Remiss av Betänkandet Träffsäkert (SOU 2021:101)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2022/404

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen avseende Betänkandet Träffsäkert.
2. Beslutet justeras omedelbart

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat slutbetänkandet *Träffsäkert (SOU 2021:101)*. Betänkandet syftar till minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet av bostadsbidrag och underhållsstöd. Slutbetänkandet lämnar flera förslag, bland annat föreslås att den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget och den betalningsgrundande inkomsten i underhållsstödet ska baseras på aktuella historiska månadsinkomster, vilket förväntas minska risken för skuldsättning hos individen. Slutbetänkandet föreslår vidare att bostadsbidraget ersätts med en ny förmån som kallas bostads- och familjestöd (Bofast) samt att underhållsstödet ersätts med en statlig underhållsreglering.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen som utredningen presenterar då ett av syftena är att stärka ekonomiskt utsatta barnfamiljer, vilket är i linje med och förväntas stärka barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Förslagen förväntas påverka kommunens försörjningsstöd såtillvida att ett fungerande och mer träffsäkert bostadsbidrag torde minska individens behov av försörjningsstöd. Förvaltningen ser även positivt på förslagen rörande användningen av månadsinkomster vid fastställande av

bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst då detta förväntas minska risken för att individer hamnar i skuldsättning.

Bakgrund

Regeringen beslutade under år 2018 att tillsätta en utredning för att se över reglerna om bostadsbidrag och underhållsstöd. Syftet med utredningen var att öka träffsäkerheten och minska skuldsättningen. Under år 2020 beslutade regeringen att utredningen också skulle utreda hur särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd kunde förtydligas och tillämpas. Utredningen antog namnet *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS)*. I december 2021 överlämnades slutbetänkandet till regeringen.

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat slutbetänkandet *Träffsäkert (SOU 2021:101)*. Övriga remissinstanser är stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd samt Norrmalms stadsdelsnämnd.

Remissvaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda den 26 maj 2022.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 18 maj. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 19 maj.

Ärendet

Bostadsbidrag och underhållsstöd är förmåner inom den ekonomiska familjepolitiken, vars mål är att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt att minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn.

Nuvarande utformning av bostadsbidrag och underhållsstöd leder till problem med skuldsättning och träffsäkerhet vilket har utretts inom ramen för *Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS)*.

Slutbetänkandet är uppdelat i två volymer. I den första volymen med undertiteln *Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet* behandlas utredningens förslag rörande användningen av månadsinkomster vid fastställande av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst. I den andra volymen med undertiteln *Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering* behandlas utredningens övriga förslag.

Bakgrund

Utredningen lyfter fram att barnhushållens relativa ekonomiska standard har försämrats avsevärt de senaste åren, trots landets goda ekonomiska tillväxt. Hushåll med barn har en större risk att ha låg ekonomisk standard och andelen med relativt 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. Den ekonomiska familjepolitikens förmåga att förbättra den ekonomiska standarden för barn som utan stöd inte har ekonomiska förutsättningar att ha en god levnadsstandard har enligt utredningen minskat betydligt.

En del av orsakerna till den ekonomiska familjepolitikens tillkortakommanden bedöms hänga samman med hur enskilda förmåner är konstruerade. Mot bakgrund av de problem som lyfts fram som förknippade med den ekonomiska familjepolitikens effektivitet lämnar utredningen ett genomgripande förslag till reformering av strukturen för stöden och utformningen av enskildas stöd.

Nedan redogörs för hur nuvarande utformning av stöd ser ut samt senare vilka ändringar som föreslås och vilka konsekvenser dessa kan medföra.

Bostadsbidraget idag

Bostadsbidraget är en inkomstprövad socialförsäkringsförmån som lämnas dels till barnfamiljer och dels till unga vuxna som fyllt 18 år men inte 29 år som inte har några barn. Bostadsbidrag beräknas med dagens regelverk utifrån hushållets uppskattade inkomster för ett helt kalenderår och betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag. Slutligt bostadsbidrag bestäms efter den tidpunkt när besked om slutlig skatt har meddelats av Skatteverket. Den som har haft lägre inkomster än vad som preliminärt uppgavs till Försäkringskassan kan få en tilläggsutbetalning med ränta. Den som beräknade sina inkomster för lågt kan få betala tillbaka det belopp som har betalats ut för mycket, plus en avgift.

Dagens regelverk innebär att rätt till bidrag finns om ett hushåll under ett kalenderår har låga inkomster. Den som dock har låga eller mycket låga inkomster under exempelvis ett halvår men högre inkomster under det andra halvåret har inte rätt till mer bidrag under den tid inkomsten är låg. Hushållet kan till och med sakna rätt till bidrag under det första halvåret trots att behovet av bidrag är stort. Detta ger upphov till problem med träffsäkerheten i bidraget.

Problematiken med bostadsbidraget som ofta lyfts fram är konstruktionen med preliminära bidrag som betalas ut och som sedan fastställs en lång tid senare. En tredjedel av de som beviljas bostadsbidrag blir återbetalningsskyldiga. Av de som får återkrav hamnar två tredjedelar i skuld och många riskerar att hamna hos Kronofogdemyndigheten. Särskilt har detta drabbat studenter, den som har varit arbetslös och sedan fått ett arbete eller den som har inkomster som varierar över tid, exempelvis vid timanställning.

Ett annat problem som ofta lyfts fram med bostadsbidraget är att detta bidrag underutnyttjas. En stor del av underutnyttjandet antas hänga samman med konstruktionen kring preliminära bidrag som slutligt fastställs i efterhand. Det leder till att hushåll avstår från att söka detta bidrag på grund av risken för att hamna i skuldsättning.

Underhållsstödet idag

När ett barn bor varaktigt med bara ena föräldern ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag för barnet. Den bidragsskyldiga föräldern kan fullgöra sin skyldighet antingen genom att själv betala underhållsbidrag enligt reglerna i föräldrabalken¹ (FB) eller bli betalningsskyldig för utbetalt underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken² (SFB) med tillhörande förordning (1996:1036) om underhållsstöd och föreskrifter från Försäkringskassan.

Genom underhållsstödet garanterar samhället att barn till särlevande föräldrar får en viss försörjning. Detta görs både om en bidragsskyldig förälder av olika anledningar inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt FB och om underhållet annars skulle understiga hälften av ett barns normala kostnader efter att hänsyn tagits till barnbidrag. Underhållsstödet enligt SFB betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i förskott. När fullt underhållsstöd lämnas för ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Hur mycket någon ska betala beror i regel på hur mycket den bidragsskyldiga tjänade för två år sedan.

Problematiken som lyfts avseende regelverket kring underhållsstödet är att beräkningen sker på inaktuella inkomstuppgifter. Inkomsterna som den bidragsskyldiga har vid tillfället som underhållsstödet ska betalas kan vara betydligt lägre vilket medför en svårighet att betala och en skuld kan därmed uppstå. En obetald skuld för underhållsstöd kan relativt snabbt

¹ Föräldrabalken (1949:381)

² Socialförsäkringsbalken (2010:110)

överlämnas till Kronofogdemyndigheten jämfört med många andra skulder med risk för betalningsanmärkningar och utmätning som följd.

Förslag till nytt regelverk med månadsuppgifter

Sedan år 2019 är alla arbetsgivare skyldiga att lämna in vissa uppgifter i månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå till Skatteverket, i stället för årligen i en kontrolluppgift. Det innebär att det i dagsläget finns goda möjligheter att få tillförlitlig information om de allra flesta personers inkomst av tjänst varje månad. Utredningen föreslår att den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget och den betalningsgrundande inkomsten i underhållsstödet som huvudregel ska baseras på dessa aktuella historiska inkomster som kan hämtas från uppgifterna ur arbetsgivardeklarationerna.

Den vanligaste inkomsttypen för både betalningsskyldiga av underhållsstöd och bostadsbidragshushåll är inkomst av tjänst. Att använda inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer kommer därmed att innebära att inkomstnivåer och inkomsternas fördelning över tid kommer att finnas tillgängliga i stor utsträckning och med hög tillförlitlighet för Försäkringskassan utan något behov av manuell handläggning eller utredning.

För att säkerställa att fler hushåll som har rätt till bostadsbidrag men som inte söker bidraget får Försäkringskassan i uppdrag att i samband med införandet av månadsuppgifter också genomföra insatser för att få fler hushåll att ansöka. Dessa insatser ska riktas mot de hushåll där bostadsbidraget påtagligt skulle förbättra den ekonomiska standarden.

Dessa regler föreslås träda i kraft 1 januari 2024.

Förslag till ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering

I utredningens andra volym föreslås att befintligt underhållsstöd ersätts med en statlig underhållsreglering som endast omfattar en reglering föräldrar emellan och inte innehåller något statligt ekonomiskt underhållsstöd.

Utgångspunkten för utredningens förslag till nytt system för statlig underhållsreglering är att alla föräldrar ska bidra till sitt barns försörjning efter sin egen ekonomiska förmåga. Föräldrarna ska dela på det ekonomiska ansvaret för barnet på ett jämlikt sätt. Den föreslagna underhållsregleringen innebär att en i genomsnitt större andel av barnens underhåll täcks av föräldrarnas sammanlagda betalningsförmåga än i dagens underhållsstöd.

Om föräldrarna trots aktivt stöd från både kommunen och Försäkringskassan inte når en överenskommelse ska Försäkringskassan även fortsättningsvis ge stöd till särlevande föräldrar, vilket istället ska ingå i som en del i den föreslagna nya förmånen bostads- och familjestödet Bofast som boföräldern kan ansöka om. Bofast föreslås ersätta bostadsbidraget och baseras på tre delar:

- Den första delen är ett bidrag till barnkostnader. Dagens bostadsbidrag har två delar, en del till bostad och en till barnkostnader. Utredningen föreslår att stödet till barnkostnader renodlas i denna del av Bofast. På så sätt tydliggörs den möjlighet som i dag finns men som sällan används för barnfamiljer utan bostadskontrakt. Stöd för barnkostnader ska ges upp till fem barn, med avräkning från andra barnet. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bedöms detta bidrag ge stöd till rimliga individuella kostnader för ett barn.
- Den andra delen är bidrag till hushållets bostadskostnader. Dagens bostadsbidrag baserar sig på hyresnivåer från år 1997 och medger stöd till bostadsyta för upp till tre barn. Utredningen föreslår att stödet till bostad stärks genom att taket och golvet för bostadskostnader höjs till vad som anses vara normala kostnader för bostäder för barnfamiljer. Utredningen föreslår även att stödet till bostadsyta utökas till fem barn. 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. Stödet till särlevande föreslås ersätta den kompenserade roll som underhållsstödet har i dag och betalas då föräldrarnas samlade ekonomi inte räcker för att klara barnets försörjning. För hushåll med otillräcklig inkomststandard bör detta bidrag syfta till att kompensera ett lågt underhåll.

Förutom de två förslagen ovan, Bofast samt underhållsreglering, lämnar utredningen också förslag som tidigare nämnts gällande att basera bidragsnivån på historiska månadsuppgifter istället för daterade årsinkomster. Detta förslag kan direkt genomföras i befintligt system för bostadsbidrag och underhållsstöd. Det huvudsakliga syftet är att minska antalet som blir återbetalningsskyldiga och hamnar i skuldsättning.

Konsekvenser av nya regelverk

Förslagen förväntas få väl synliga konsekvenser avseende överensstämmelsen mellan behovet av bostadsbidrag och utbetalningen av bostadsbidrag, samt mellan bidragsskyldiga föräldrars betalningsförmåga och det belopp de ska betala.

Förslaget förväntas också bidra till att de som faktiskt har rätt till bidraget, men inte vågar ansöka på grund av risken att bli återbetalningsskyldig, kan få det stöd de har behov av. Förslaget ökar även träffsäkerheten då bidraget följer hushållets faktiska inkomster månad för månad. Vidare förväntas förslaget minska antalet som blir återbetalningsskyldiga och hamnar i skuldsättning. För bostadsbidragshushållen förväntas skuldsättningen minska med mer än 90 procent.

Fler hushåll med bostadsbidrag förväntas öka de statliga utgifterna. Ett avskaffande av flerbarnstillägget för det andra barnet används delvis för att finansiera denna utgiftsökning.

Jämställdhetsanalys

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. Det finns därför vissa skillnader i konsekvenser av utredningens förslag för kvinnor och män. Om man tittar på hur bidragsbeloppen förändras med förslaget är det enligt utredningen små skillnader mellan kvinnor och män. Skillnaderna ligger snarare mellan om hushållet har ensamstående eller sammanboende sökande.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till förslagen som utredningen presenterar. Förslagen är i linje med mål 1 i Agenda 2030, som handlar om att avskaffa all form av fattigdom, samt delmål 1.2 som handlar om att till år 2030 minst halvera den andel män, kvinnor och barn i alla åldrar som lever i någon form av fattigdom enligt nationella definitioner.

De föreslagna ändringarna kommer bland annat att ha en tydlig påverkan avseende utbetalning av försörjningsstöd såtillvida att ett fungerande och mer träffsäkert bostadsbidrag förväntas minska individens behov av försörjningsstöd. Bostadsbidraget som ges till hushåll med barn kan benämnas som statens yttersta ekonomiska skyddsnät för barnfamiljer. Genom detta bidrag ger staten barnhushåll tillgång till resurser innan dess att familjens behov av kommunalt försörjningsstöd eventuellt behöver prövas.

Bostadsbidraget är inte tillräckligt för alla för att klara sig utan försörjningsstöd, samtidigt som det är en rimlig målsättning att bidraget hjälper många att vara mindre eller inte alls beroende av sådant bistånd. Ungefär en fjärdedel av alla hushåll som uppstår bostadsbidrag behöver även försörjningsstöd någon gång under året. För att vara berättigad till försörjningsstöd ställs även kravet att den sökande behöver ha ansökt om bostadsbidrag om rätten till sådant bidrag föreligger.

Enligt utredningens mening är den kanske viktigaste egenskapen hos statens yttersta skyddsnet, att det riktas mot just den grupp som kan lyftas ur ett behov av försörjningsstöd. I de fall där hushållet i fråga är helt beroende av ekonomiskt bistånd kommer utbetalt bostadsbidrag leda till att kommunens kostnader minskar eftersom hushållets behov av försörjningsstöd minskar. De krav som finns på den enskilde som söker ekonomiskt bistånd att uttömma alla andra möjligheter till försörjning bland annat genom att söka alla de statliga bidrag som den enskilde kan ha rätt till är därför fortsatt viktigt.

Vidare anser förvaltningen att de föreslagna förändringarna som bland annat syftar till att i så stor utsträckning som möjligt stärka ekonomiskt utsatta barnfamiljer är i linje med och förväntas stärka barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Barn har enligt barnkonventionens artikel 26 rätt till skälig levnadsstandard, till exempel bostad, kläder och mat. Vidare har barn enligt artikel 27 rätt till social trygghet samt till statligt stöd, ifall föräldrar eller annan vårdnadshavare saknar tillräckliga resurser. Förslaget om att stödet till bostad inom förmånen Bofast ska stärkas genom att taket och golvet för bostadskostnader höjs till vad som anses vara normala kostnader för bostäder för barnfamiljer idag är ett viktigt bidrag till att öka barns rätt till att kunna ha en god bostad. Förslaget förväntas minska den skuldsättning som finns med nuvarande regelverk. Det finns studier som pekar på att överskuldsättning innebär högre risk att barnen i hushållet utvecklar psykiska besvär, således kan även denna del av förslaget ha positiva effekter för barnens situation samt deras psykiska hälsa.

I Stockholms stad hade 3,5 procent av invånarna en skuld hos Kronofogden, vilket motsvarar drygt 27 000 personer. Alla förändringar i samhället som kan minska risken för skuldsättning hos individer är positiva, då överskuldsättning har en tydlig samvariation och påverkan på fysisk och psykisk ohälsa. Människor med stora skuldproblem har enligt forskning en sämre hälsa, både fysiskt och psykiskt, och är sjuka i högre grad än normalpopulationen. Att vara överskuldsatt är också förknippat med betydligt högre suicidrisk än de som inte är skuldsatta.

Skuldsättning leder också till andra negativa konsekvenser i vardagslivet som exempelvis svårigheter att teckna olika typer av avtal som innebär ett betalningsansvar, exempelvis hyreslägenhetsavtal.

Budget- och skuldrådgivningsverksamheten i staden möter många individer som har svårigheter att få sin vardagsekonomi och sitt liv i övrigt att fungera på grund av sin skuldsättning. Antalet personer som söker stöd och hjälp hos en budget- och skuldrådgivare i Stockholms stad har successivt ökat de senaste fem åren. Sedan 2017 har antalet inkomna ärenden per år ökat med 72 procent. Under 2021 inkom 2 548 ärenden i stadens budget- och skuldrådgivning som rådsökande i Stockholms stad. Orsakerna till att personer tar kontakt med budget- och skuldrådgivningen varierar, men den största anledningen är för att få hjälp och stöd för sin skuldsituation. Förvaltningen ser därför positivt på förslagen som minskar risken för individer att hamnar i skuldsättning.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilagor

1. Betänkandet Träffsäkert (SOU 2021:101) Införande av månadsuppgifter i bostadsbidraget och underhållsstödet, Volym 1
2. Betänkandet Träffsäkert (SOU 2021:101) Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering, Volym 2