

Träffsäkert

Införande av månadsuppgifter
i bostadsbidraget och underhållsstödet

Volym 1

*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

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 30 augusti 2018 att bemyndiga statsrådet och chefen för Socialdepartementet Annika Strandhäll att tillsätta en utredning för att se över reglerna om bostadsbidrag och underhållsstöd. Syftet med utredningen var att öka träffsäkerheten och minska skuldsättningen. Till särskild utredare förordnades samma dag före detta kommunalrådet Åsa Karlsson Björkmarker. Den 13 februari 2020 beslutade regeringen att utredningen också skulle utreda hur särskilda skäl för att fortsätta lämna underhållsstöd kunde förtydligas och tillämpas. Utredningen har antagit namnet Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd – minskad skuldsättning och ökad träffsäkerhet (BUMS).

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 24 oktober 2018 kanslirådet Linnéa Brossner (Justitiedepartementet), kanslirådet Mats Johansson (Finansdepartementet), departementssekreteraren Carina Nägling (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Danielle Zachrisson (Näringsdepartementet, numera Finansdepartementet). Den 19 december 2018 förordnades som sakkunnig i utredningen kanslirådet Joakim Ceije (Finansdepartementet). Den 30 juni 2019 entledigades Linnéa Brossner, Carina Nägling och Joakim Ceije från sina uppdrag. Den 1 augusti 2019 förordnades som sakkunniga i utredningen ämnesrådet Jessica Löfvenholm (Socialdepartementet), rättssakkunniga Robin Palmgren (Justitiedepartementet) och departementssekreteraren Andreas Vigren (Finansdepartementet). Den 1 juni 2020 entledigades Danielle Zachrisson från sitt uppdrag. Samma dag förordnades departementssekreteraren Petter Troedsson (Finansdepartementet) som sakkunnig i utredningen. Den 18 mars 2021 entledigades Jessica Löfvenholm och Andreas Vigren från sina uppdrag. Samma dag förordnades kanslirådet Pia Fagerström (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Karl Kjäll (Finansdepartementet) som sakkunniga i utredningen.

Som experter i utredningen förordnades den 24 oktober 2018 verkssjuristen Jens Haggren (Kronofogdemyndigheten), rättsliga experten Anna Halvarsson (Skatteverket), juristen Assar Lindén (Boverket) och utredaren Niklas Löfgren (Försäkringskassan). Den 19 december 2018 förordnades som expert i utredningen budget- och skuldrådgivaren Marie Magnusson (Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst).

Som sekreterare anställdes från och med den 17 oktober 2018 enhetschefen Dan Ljungberg, från och med den 3 december 2018 juristen Katarina Sjöberg och från och med den 1 maj 2019 utredaren Nicklas Korsell.

Utredningen har tidigare överlämnat promemorian En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Träffsäkert* (SOU 2021:101). Betänkandet 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 samt bakgrund och överväganden för dessa förslag. I den andra volymen med undertiteln *Ett nytt bostads- och familjestöd (Bofast) och statlig underhållsreglering* behandlas utredningens övriga förslag samt bakgrund och överväganden för dessa.

Växjö och Stockholm i december 2021

Åsa Karlsson Björkmarker

/Dan Ljungberg
Katarina Sjöberg
Nicklas Korsell

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	Golvets 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 1

Nuvarande regler leder till skuldsättning

Nuvarande utformning av regelverket för bostadsbidrag leder till betydande problem med skuldsättning. Det beror i hög grad på att bidraget betalas ut som preliminärt bidrag baserat på inkomsterna under det kalenderår som bidraget betalas ut. Inkomsterna är inte kända och behöver därför uppskattas av den som söker bidraget. Först när Skatteverket har beslutat om slutlig skatt är inkomsterna kända. Då bestäms bostadsbidraget slutligt. Det gör att många hushåll långt efter att bostadsbidraget betalats ut behöver betala tillbaka bostadsbidrag som de tidigare fått utbetalt. Det är många som har svårt att betala tillbaka de många gånger betydande belopp som krävs tillbaka. Skulder på grund av bostadsbidrag är de sammanlagt största skulderna som enskilda har till Försäkringskassan.

Betalningsskyldighet i underhållsstöd bygger i stället på inkomster som hämtas från en två år gammal inkomst enligt ett beslut om slutlig skatt. Inkomsterna som den bidragsskyldiga har när underhållsstödet ska betalas kan vara betydligt lägre. För en del bidragsskyldiga leder det till att den inkomst som de har i dag inte räcker till för att betala de krav som riktas mot dem. Ofta uppstår därför en skuld. Bidragsskyldiga som har inkomster som inte sänkts betydligt jämfört med för två år sedan betalar inte heller alltid de betalningsbelopp som räknats fram. Mindre än 60 procent av det som Försäkringskassan kräver in blir betalt till myndigheten. Många skulder lämnas över till Kronofogden. Mer än hälften av det som inte betalas direkt till Försäkringskassan betalas då in. De många underhållsstödsskulder är dock en stor administrativ börda för myndigheterna och både ekonomiskt och psykiskt betungande för bidragsskyldiga.

Nuvarande regler minskar träffsäkerheten

Sättet att beräkna bostadsbidragets storlek och betalningsbeloppet i underhållsstödet är också ett träffsäkerhetsproblem. Att skulder uppstår är i sig ett tecken på att bostadsbidraget när det betalas ut inte fördelas som det är tänkt. Detsamma gäller när skulder uppstår i underhållsstödet. Att det som krävs in inte betalas beror åtminstone till en del på att den bidragsskyldiga inte har tillräcklig betalningsförmåga för att klara av betalningskraven. Skulderna ger en indikation på dålig träffsäkerhet men det är i hög grad konstruktionen av både bostadsbidraget och underhållsstödet som leder till dålig träffsäkerhet.

Rätten till bostadsbidrag beror på vilka inkomster ett hushåll har under hela det kalenderår som bidraget betalas ut. Den som har mycket låga inkomster i början av ett år men höga inkomster senare under året kan sakna rätt till bidrag trots att behovet av ekonomiskt tillskott är stort i början av året. Att det är hela årets inkomst som räknas, det vill säga även månader som ligger i framtiden, innebär i princip att hushållet förväntas låna pengar från framtida inkomster för att klara sina utgifter. Det leder till dålig träffsäkerhet, den som har behov av bidrag på grund av låga inkomster kan i vissa fall sakna rätt till bidrag på grund av att inkomsterna visar sig bli högre i framtiden.

Många som har rätt till bostadsbidrag söker inte heller bidrag. Till en del beror det på rädslan för att konstruktionen ska leda till att hushållet ska bli skyldigt att betala tillbaka bidraget och risken att detta leder till skuldsättning. Även det leder till dålig träffsäkerhet.

Att bostadsbidraget beräknas som ett årsbelopp innebär också att det normalt betalas ut med samma belopp varje månad. Hushåll med varierande inkomster kan därför få ett bidrag som är lågt i förhållande till behoven under perioder med låg inkomst, men i stället ett högt bidrag när inkomsten är högre. Även det bidrar till en lägre, tidsmässig, träffsäkerhet för bidraget.

Frånlevande föräldrar är underhållsskyldiga för sina barn. En sådan underhållsskyldighet kan fullgöras genom att den frånlevande föräldern betalar ett underhållsbidrag till boföräldern, eller egentligen till barnet. Underhållet kan också regleras genom underhållsstödet. För de flesta barn som bor enbart eller huvudsakligen hos en förälder regleras underhållet via underhållsstödet. I en mindre andel av fallen

regleras underhållet delvis med underhållsbidrag och delvis med underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. Det belopp som en bidragsskyldig förälder ska betala till Försäkringskassan om det betalas underhållsstöd till barnet är avsett att beräknas utifrån en uppskattad betalningsförmåga. Om beloppet inte överstiger betalningsförmågan kan beloppet betalas. Underhållsstöd betalas normalt ut med ett fast belopp, som beror på barnets ålder, men den frånlevande föräldern krävs på ett lägre belopp om hen saknar förmåga att betala hela beloppet. Underhållsstödet innebär därför ett stöd till boföräldern, eller egentligen barnet, till den del den frånlevande föräldern har begränsad betalningsförmåga.

Föräldrar har det primära ansvaret för sina barns försörjning. Att den frånlevande föräldern betalar så stor del av barnets försörjning som möjligt, och att statens stöd därmed begränsas bara till den del som hen inte klarar av att betala är därför en träffsäkerhetsfråga. Utöver att skulder kan uppstå om betalningsförmågan överskattas, kan användningen av inkomsten två år bakåt i tiden innebära att den frånlevande föräldrarnas faktiska betalningsförmåga inte utnyttjas. Det leder till dålig träffsäkerhet.

Betalningsbeloppet bestäms för ett år och ska därför normalt betalas med samma belopp varje månad. Bidragsskyldiga med varierande inkomster kan därför få betala ett lågt belopp i förhållande till betalningsförmågan under perioder med hög inkomst, men i stället ett högt belopp när inkomsten är lägre. Även det bidrar till en lägre, tidsmässig, träffsäkerhet.

Användning av aktuella inkomster kan minska skuldsättningen och öka träffsäkerheten

Genom införandet av arbetsgivardeklarationer på individnivå för hela arbetsmarknaden år 2019 finns nu goda möjligheter att få tillförlitlig information om de allra flesta personers inkomst av tjänst månad för månad i nära anslutning till att lönen betalats ut.

Utredningen föreslår mot bakgrund av problemen med skuldsättning och träffsäkerhet att den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget och den betalningsgrundande inkomsten i underhållsstödet som huvudregel baseras på aktuella historiska inkomster som hämtas från uppgifter ur arbetsgivardeklarationerna när det är möjligt.

Utredningens förslag

Inkomstunderlaget ska som huvudregel utgöras av inkomster under en ramtid på tolv månader

Beräkningen av inkomstunderlaget görs på inkomsterna under de tolv månader som föregår månaden innan den månad bostadsbidraget och underhållsstödet betalas (ramtiden). För var och en av dessa månader ska inkomsten utgöras av summan av överskottet av inkomst av tjänst och vissa andra inkomster samt en tolftedel av överskottet i inkomstslaget kapital och, vad gäller bostadsbidrag, den del av förmögenheten som ska beaktas.

Överskottet av inkomst av tjänst ska för varje månad under ramtiden motsvaras av överskottet enligt inkomstskattelagen (1999:1229). Den inkomst av tjänst som ligger till grund för beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst utgörs normalt av den inkomst som framgår av kända uppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer. Om den sökande eller den betalningsskyldiga kan visa att inkomsten av tjänst en viss månad är något annat än vad som framgår av arbetsgivardeklarationerna ska den uppgiften i stället användas. Den sökande och den betalningsskyldiga ska dels i samband med en ansökan, dels i samband med de månatliga omräkningarna av bidrag eller betalningsbelopp uppmanas att kontrollera att de uppgifter som hämtas från arbetsgivardeklarationerna överensstämmer med den inkomst av tjänst som den sökande haft. Den sökande och den betalningsskyldiga ska vara anmälningsskyldig om hens inkomst av tjänst avviker från den som framgår av arbetsgivardeklarationer.

Den inkomst av kapital som ska ingå i den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten ska vara överskottet i inkomstslaget kapital för det senaste möjliga inkomståret enligt beslut om slutlig skatt som fattats under ramtiden. Överskottet av kapitalinkomsten ska divideras med tolv och läggas till inkomsten för var och en av de månader som ingår i ramtiden. Ett tillägg ska göras till inkomsten varje månad under ramtiden när det gäller beräkning av bidragsgrundande inkomst med 15 procent av den sökandes förmögenhet över 100 000 kronor dividerat med tolv. För var och en av de månader som ingår i ramtiden ska tillägget göras baserat på den sökandes förmögenhet den 31 december som infaller under ramtiden. Den sökande ska i samband med ett årsskifte vara anmälningsskyldig för

förändring av förmögenheten jämfört med den uppgift som legat till grund för tidigare beräkning av förmögenheten.

Sådana övriga inkomster som i nuvarande regelverk ingår i den bidragsgrundande respektive betalningsgrundande inkomsten ska även fortsättningsvis beaktas. Inkomsterna ska fördelas på månader i ramtiden i enlighet med kontantprincipen. Inkomsterna ska i så stor utsträckning som möjligt hämtas in från Försäkringskassans egna register och andra myndigheter samt i övrigt anges av den sökande och bidragsskyldiga. Sökande och bidragsskyldiga ska vara anmälnings-skyldiga vid förändring av sådana inkomster. Nuvarande regel i bostadsbidraget om att inkomster i form av studiebidrag, studiestartsstöd och skattefria stipendier som betalas ut i slutet av ett år men är hänförliga till nästföljande år, avskaffas.

Reglerna om beaktande av barns inkomst av kapital och förmögenhet vid beräkning av bidragsgrundande inkomst anpassas till övergången till månatliga inkomster. Barns inkomster vid en reduktion av det underhållsstöd som ska betalas ut ska beräknas enligt nuvarande regler.

Bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i de tre mest aktuella inkomstmånaderna i ramtiden

Ramtiden består av tre perioder. Den mest aktuella perioden omfattar tre kalendermånader. Den andra perioden är de tre kalendermånader som föregår dessa och den tredje perioden är de sex första kalendermånaderna i ramtiden. Bidragsgrundande inkomst och betalningsgrundande inkomst beräknas som månadsbelopp. Alla belopp som i dag anges som årsbelopp i bestämmelserna om dessa inkomster anges i stället som månadsbelopp. Utgångspunkten för beräkning av den bidragsgrundande inkomsten och den betalningsgrundande inkomsten ska vara inkomsterna under den mest aktuella perioden. När betalningsskyldigheten bestäms för förfluten tid ska de inkomster som den bidragsskyldiga hade under ramtiden för respektive kalendermånad användas i beräkningen av betalningsbeloppet.

Tidigare inkomster kan påverka beräkningen

Om den genomsnittliga månadsinkomsten under dels den andra perioden i ramtiden, dels den tredje perioden överstiger en viss inkomstgräns ska ett tillägg göras till den bidragsgrundande inkomsten och den betalningsgrundande inkomsten som motsvarar det belopp som överstiger nämnda gräns. Inkomstgränsen för ett hushåll med bostadsbidrag motsvarar den bidragsgrundande inkomst som innebär att bidraget helt skulle ha varit avräknat. Inkomstgränsen för en bidragsskyldig motsvarar den betalningsgrundande inkomst som innebär att betalningsbeloppet skulle motsvara hela det utbetalda underhållsstödet. Det är de förhållanden som gäller den månad som bidraget respektive underhållsstödet avser som är avgörande för beräkningen. För makar med bostadsbidrag beräknas inkomstgränsen för var och en av dem. För makar i hushåll utan barn ska de inkomster som beaktas för ensamstående användas. Skulle den genomsnittliga inkomsten under båda perioderna överstiga inkomstgränsen ska tillägg göras med överskjutande inkomst från båda perioderna. Överstiger den genomsnittliga inkomsten inkomstgränsen under den andra perioden, men inte den äldsta, utgörs tillägget av det belopp som överstiger gränsen under den andra perioden. Överstiger den genomsnittliga inkomsten inkomstgränsen under den äldsta av perioderna, men inte under den andra, ska tilläggsbeloppet utgöras av den överskjutande inkomsten från den äldsta perioden minskad med skillnaden mellan inkomstgränsen och den genomsnittliga inkomsten för den andra perioden. Tillägget kan dock aldrig vara lägre än noll kronor.

För den som har inkomst av näringsverksamhet gäller nuvarande regler

Den sökande och den betalningsskyldiga ska själv ange om hen har eller under ramtiden har haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Då ska bostadsbidrag respektive betalningsskyldighet prövas enligt nuvarande regler. Prövning enligt nuvarande regler ska också göras om det i efterhand visar sig att någon har haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet utan att ha uppgett det. Prövning av betalningsskyldighet för underhållsstöd ska också göras enligt nuvarande regler för den som har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet enligt det beslut om slutlig skatt som fattats före februari det

år betalningsskyldigheten avser. Prövning enligt nuvarande regler ska dock inte göras om överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet är litet. Är överskottet lägre än 6 000 kronor per kalenderår gäller föreslagna bestämmelser. Överskottet i inkomstslaget ska då inte heller beaktas vid beräkningen av betalningsgrundande inkomst eller bidragsgrundande inkomst.

Justering av betalningsbeloppet i vissa fall

I vissa situationer ska betalningsbeloppet kunna justeras om betalningsförmågan uppenbart avviker från det som framkommer av tillgängliga inkomstuppgifter som ligger till grund för beräkningen. Betalningsbeloppet ska också kunna justeras om den bidragsskyldiga vägrar att medverka vid bestämmandet av korrekt inkomst och detta leder till att betalningsbeloppet inte kan bestämmas korrekt.

En ny ansökan om bostadsbidrag ska lämnas in efter tolv månader och särskilda omräkningsbeslut fattas varje månad

En ansökan om bostadsbidrag får avse högst tolv på varandra följande kalendermånader. Varje månad mellan prövningarna av ansökningar ska särskilda omräkningsbeslut fattas utifrån det inkomstunderlag som då föreligger. Omräkningsbesluten ska kunna fattas utan föregående underrättelse.

Betalningsbelopp bestäms varje månad i särskilda omräkningsbeslut

En bidragsskyldigs betalningsbelopp ska räknas om varje månad i samband med att nya uppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer finns tillgängliga. Dessa särskilda omräkningsbeslut ska kunna fattas utan föregående underrättelse.

Beräkning och utredning av inkomster inom ramtiden

Den vanligaste inkomsttypen för såväl betalningsskyldiga som bostadsbidragshushåll är inkomst av tjänst. Användningen av inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer

kommer därför innebära att såväl inkomstnivåer som 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. Även vissa andra inkomster kan redan i dag, eller kan med utökad informationsinhämtning, göras tillgängliga för beräkning av inkomster under ramtiden på ett tillförlitligt sätt. Ett system baserat på månatliga inkomster kommer dock i flera situationer kräva att inkomstuppgifter hämtas in direkt från den sökande eller den betalningsskyldiga. Sådana uppgifter behöver alltid rimlighetsbedömas och i många fall kontrolleras. Sådana rimlighetsbedömningar och kontroller behöver utgå från vissa grundläggande principer, som kan vara olika för olika inkomsttyper, som understödjer systemets grundläggande funktion att vara träffsäkert och baserat på aktuella historiska inkomster.

Ändring av beslut om uppgifter framkommer om annan inkomst än den som legat till grund för tidigare beslut

Ett tidigare beslut om bostadsbidrag eller betalningsbelopp för underhållsstöd ska kunna ändras om det framkommer uppgifter om att den inkomst som legat till grund för beslutet är felaktig. Sådana uppgifter kan bland annat framkomma i ny eller ändrad arbetsgivardeklaration, beslut om slutlig skatt eller beslut om studiemedel. Försäkringskassan ska genomföra kontroller efter att nya beslut om slutlig skatt har fattats. För att ett beslut ska ändras ska uppgiften visa att inkomsten skiljer sig från de uppgifter som legat till grund för beslutet så att det belopp som tidigare bestämts väsentligt skiljer sig från det som de nya uppgifterna visar. Beslut om nytt bidragsbelopp eller betalningsbelopp ska inte kunna ändras efter utgången av det sjätte året efter det år som inkomstuppgiften avser.

Vissa justeringar av hur uppgifter i beskattningsdatabasen ska kunna användas

Försäkringskassan ska, utöver vad som gäller i dag, få direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om beräkning av underhållsstöd enligt 18 kap. SFB. Försäkringskassan ska också på annat sätt än genom direktåtkomst ha

tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen för beräkning och kontroll av underhållsstöd och betalningsskyldighet.

Fler hushåll med bostadsbidrag och avskaffat flerbarnstillägg för det andra barnet

För att minska den andel hushåll som har rätt till bostadsbidrag men inte söker bidraget ges Försäkringskassan i uppdrag att i samband med införandet av månadsuppgifter genomföra insatser för att få fler hushåll att ansöka. Dessa insatser bör på bästa sätt riktas mot de hushåll där bostadsbidraget påtagligt skulle förbättra den ekonomiska standarden. Flerbarnstillägget för två barn avskaffas.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Reglerna föreslås träda i kraft 1 januari 2024. När det gäller förslagen om Försäkringskassans tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen föreslås ett tidigare ikraftträdande, den 1 oktober 2023. Reglerna gällande underhållsstöd och betalningsskyldighet för underhållsstöd ska dock tillämpas för första gången från februari 2024 i pågående ärenden.

Konsekvenser av förslagen

Förslagen förväntas få betydande konsekvenser för den tidsmässiga överensstämmelsen mellan behovet av bostadsbidrag och utbetalningen av bidrag. På samma sätt får förslagen betydande konsekvenser för överensstämmelsen mellan bidragsskyldiga föräldrar betalningsförmåga och det betalningsbelopp de ska betala. Det får positiva konsekvenser för hur mycket skulder som det nuvarande regelverket genererar. Särskilt påtagligt är detta i bostadsbidraget, där den absoluta merparten av uppkomna skulder bedöms försvinna. Skuldproblematiken i underhållsstödet påverkas inte lika mycket. Det beror framför allt på att endast en mindre del av de skulder som uppkommer för bidragsskyldiga beror på att inkomstunderlaget för beräkningen inte är aktuellt.

Den bättre tidsmässiga överensstämmelsen mellan bostadsbidrag och behovet av bidrag ger också ökad träffsäkerhet för bidraget. Träffsäkerheten för bidraget ökar också genom att fler hushåll med rätt till och behov av bostadsbidrag söker bidrag. När risken för skuldsättning, som är en av orsakerna till att många hushåll inte söker bidraget, minskar och Försäkringskassan även arbetar aktivt med att minska antalet hushåll som inte söker bidraget förväntas bidragets syfte få bättre genomslag. Fler hushåll med bostadsbidrag ökar utgifterna. Ett avskaffande av flerbarnstillägget för det andra barnet används delvis för att finansiera denna utgiftsökning.

Förslagens ekonomiska konsekvenser redovisas i det följande.

Konsekvenser för individer

Underhållsstöd

Totalt debiterat belopp uppskattas bli knappt 9 procent högre än med dagens regelverk. Detta beror huvudsakligen på att inkomstunderlaget aktualiseras. Andelen bidragsskyldiga med betalningsbelopp större än noll kronor ökar från drygt 71 till drygt 78 procent. I genomsnitt ökar det debiterade beloppet per bidragsskyldig med 1 175 kronor per år – en ökning med knappt 9 procent. Cirka 30 procent av de bidragsskyldiga som omfattas av förslagen får minst 5 procent högre debiterat belopp per år med förslaget medan 16,4 procent får minst 5 procent lägre belopp. Det totala debiterade beloppet som uppskattas bli betalat inom fem månader ökar med drygt 11 procent. Antalet bidragsskyldiga vars skuld lämnas över till Kronofogden bedöms minska med drygt 10 procent.

Bostadsbidrag

Det genomsnittliga bostadsbidraget (per månad och bidragshushåll) till barnfamiljer beräknas bli drygt 1 procent lägre med föreslaget regelverk jämfört med (slutligt) bostadsbidrag i dagens regelverk. Det genomsnittliga bostadsbidraget till unga utan barn beräknas i stället bli drygt 7 procent högre. Cirka 31 procent av barnhushållen och 23 procent av ungdomshushållen får lägre belopp per bidragsmånad med förslaget jämfört med nuvarande regelverk. 28 procent av barn-

hushållen och 32 procent av ungdomshushållen får högre månadsbelopp. Det totala återkrävda beloppet avseende för mycket utbetalt bostadsbidrag uppskattas bli cirka 91 procent lägre än med dagens regelverk. Antal hushåll med bostadsbidrag ökar 17,5 procent bland annat på grund av minskad risk för skuldsättning.

Konsekvenser för staten

Underhållsstöd

Statens anslagsutgifter för underhållsstöd beräknas bli mellan 3 och 4 procent lägre med utredningens förslag jämfört med nuvarande regelverk. Försäkringskassans administrativa kostnader för underhållsstödet beräknas öka cirka 10 miljoner kronor det föreslagna införandeåret 2024. Kronofogdens administrativa kostnader för skuldärenden gällande underhållsstödet, beräknas däremot sammantaget inte påverkas av förslaget. Den extra kostnad som tillkommer på grund av att ett nytt it-stöd vid Försäkringskassan ska hantera månadsuppgifter enligt utredningens förslag uppskattas till 10–20 miljoner kronor. Ett nytt it-stöd till underhållsstöd behöver utvecklas oavsett om utredningens förslag realiseras eller inte. Kostnaderna för denna utveckling uppskattas bli mycket stora, mer än 200 miljoner kronor.

Bostadsbidrag

Det bostadsbidrag som sammanlagt betalas ut till barnfamiljer som i dag har bidrag förväntas bli cirka 7 procent lägre än i dag. Det främsta skälet till det är att det preliminära bidrag som betalas ut i dag är i motsvarande utsträckning för högt, vilket resulterar i krav på återbetalning efter avstämningen. Statens anslagsutgifter för bostadsbidrag beräknas ändå bli drygt 10,5 procent högre med utredningens förslag jämfört med nuvarande regelverk eftersom fler hushåll förväntas få bidrag. Försäkringskassans kostnader för löpande bostadsbidragsärenden bedöms öka med 41,8 miljoner kronor för införandeåret. Kronofogdens administrativa kostnader för skuldärenden gällande bostadsbidrag, antas bli ungefär samma som i dag. Utvecklingskostnaderna för Försäkringskassans it-system uppskattas till cirka 20–30 miljoner kronor.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 a § föräldrabalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 2 a §¹

En förälder som är betalnings-skyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.

En förälder som är betalnings-skyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. *eller 19 a kap.* socialförsäkringsbalken anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2010:1203.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken

dels att 19 kap. 14 §, 97 kap. 3 och 4 §§ och 98 kap. 2, 5, 6, och 7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 18 kap. 36 §, 19 kap. 11 och 14 §§ ska utgå,

dels att 5 kap. 9 §, 8 kap. 3 §, 15 kap. 8 §, 17 kap. 1 §, 18 kap. 1, 9 a, 21, 24, 28, 29, 30, 34, 36, 38, 40, 41 och 42 §§, 19 kap. 1, 10, 11, 12, 15, 16, 21, 22, 26, 34, 35 och 37 §§, 74 kap. 19 §, 93 kap. 3 §, 94 kap. 1 §, 95 kap. 3 och 4 §§, 96 kap. 13 §, 97 kap. 1, 2, 6, 8, 11, 13, 15, 16, 24 och 25 §§, 98 kap. 1, 4, 8 och 9 §§, 101 kap. 9 §, 102 kap. 8 §, 103 kap. 3 §, 103 d kap. 9 §, 103 e kap. 3 §, 108 kap. 9, 18 och 20 §§, 110 kap. 48 § och 113 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 18 kap. 34 och 36 §§, 19 kap. 10 § och 110 kap. 48 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 19 kap. 13 § och 97 kap. 2 och 5 §§ ska sättas närmast före 19 kap. 12 c §, 97 kap. 1 b § respektive 4 a § och rubriken närmast efter 97 kap. 1 § ska sättas närmast efter 97 kap. 1 a §,

dels att det ska införas två nya kapitel, 19 a kap. och 98 a kap, tjugotre nya paragrafer, 18 kap. 34 a §, 19 kap. 1 a, 10 a–10 e, 12 a–12 c, 21 a, och 34 a §§, 97 kap. 1 a–1 f, 3 a–4 a och 13 a §§, 98 kap. 8 a §, och närmast före 19 kap. 1 a, 10 a och 12 a §§, 97 kap. 1 a och 3 a §§, 98 kap. 4 §, sex nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

5 kap.

9 §¹

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

- | | |
|---|------------------|
| 1. föräldrapenning på lägsta-
nivå och grundnivå | (11 och 12 kap.) |
| 2. barnbidrag, | (15 och 16 kap.) |
| 3. underhållsstöd, | (17–19 kap.) |
| 4. adoptionsbidrag, | (21 kap.) |
| 5. omvårdnadsbidrag | (22 kap.) |

¹ Senaste lydelse 2018:1265.

Avdelning G Bostadsstöd

- | | |
|-------------------------|--------------------|
| 17. bostadsbidrag, | (95–98 kap.) |
| 18. bostadstillägg, och | (100–103 kap.) |
| 19. boendetillägg. | (103 a–103 e kap.) |

Föreslagen lydelse

5 kap.

9 §

Den som är bosatt i Sverige är försäkrad för följande förmåner:

Avdelning B Familjeförmåner

- | | |
|---|------------------|
| 1. föräldrapenning på lägsta-nivå och grundnivå | (11 och 12 kap.) |
| 2. barnbidrag, | (15 och 16 kap.) |
| 3. underhållsstöd, | (17–19 a kap.) |
| 4. adoptionsbidrag, | (21 kap.) |
| 5. omvårdnadsbidrag | (22 kap.) |

Avdelning G Bostadsstöd

- | | |
|-------------------------|--------------------|
| 17. bostadsbidrag, | (95–98 a kap.) |
| 18. bostadstillägg, och | (100–103 kap.) |
| 19. boendetillägg. | (103 a–103 e kap.) |

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser om familjeförmåner.

Vidare finns bestämmelser om

- graviditetspenning och föräldrapenningsförmåner i 9–13 kap.,
- barnbidrag i 14–16 kap.,
- underhållsstöd i 17–19 kap., - underhållsstöd i 17–19 a kap.,

och och

- särskilda familjeförmåner i 20–22 kap.

15 kap.**8 §²**

Om någon enligt 16 kap. får barnbidrag för *två* eller flera barn lämnas flerbarnstillägg med

1. 150 kronor i månaden för det andra barnet,

2. 580 kronor i månaden för det tredje barnet,

3. 1 010 kronor i månaden för det fjärde barnet, och

4. 1 250 kronor i månaden för det femte barnet och varje ytterligare barn.

I 16 kap. 12 § finns bestämmelser om anmälan för att få flerbarnstillägg.

Om någon enligt 16 kap. får barnbidrag för *tre* eller flera barn lämnas flerbarnstillägg med

1. 580 kronor i månaden för det tredje barnet,

2. 1 010 kronor i månaden för det fjärde barnet, och

3. 1 250 kronor i månaden för det femte barnet och varje ytterligare barn.

17 kap.**1 §**

I denna underavdelning finns bestämmelser om

– underhållsstödet i 18 kap.,
och

– bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan i 19 kap.

– underhållsstödet i 18 kap.,

– bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan i 19 kap, och

– bidragsskyldiga som har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet i 19 a kap.

² Senaste lydelse 2016:1294.

18 kap.

1 §³

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om rätten till underhållsstöd i 2–4, 6 och 7 §§.

Vidare finns bestämmelser om

- undantag från rätten till underhållsstöd i 8–12 §§,
- förmånstiden i 13 och 14 §§,
- vem som får utbetalningen av underhållsstödet i 15 och 17–19 §§,
- beräkning av underhållsstöd i 20–24, 26–30 och 32 §§,
- omprövning vid ändrade förhållanden i 33–35 §§,
- *jämkning* av underhållsstöd i 36 §, och – *justering* av underhållsstöd i 36 §, och
- handläggningen i 38 och 40–42 §§.

9 a §⁴

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst tolv månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§.

Underhållsstöd enligt 20 § lämnas inte längre om den bidragsskyldige under minst tolv månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan har betalat det belopp som har bestämts enligt 19 kap. 16–18 och 21–27 §§ *eller 19 a kap. 13–22 §§*.

Trots vad som föreskrivs i första stycket ska underhållsstöd lämnas, om det finns särskilda skäl. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Ett beslut om att lämna underhållsstöd under en bestämd tidsperiod gäller dock längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör.

Efter att en tidsperiod med underhållsstöd enligt andra stycket har löpt ut lämnas underhållsstöd enligt det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd (grundbeslutet) om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda.

³ Senaste lydelse 2017:1123.

⁴ Senaste lydelse 2021:991.

21 §⁵

Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar underhåll till barnet med minst det belopp som skulle ha fastställts som betalningsbelopp enligt 19 kap. 10–17 *samt* 21, 26 och 27 §§, ska det sist avsedda beloppet räknas av från *underhållstödet*.

Om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar underhåll till barnet med minst det belopp som skulle ha fastställts som betalningsbelopp enligt 19 kap. 10–17, 21, 21 *a*, 26 och 27 §§ *eller* 19 *a kap.* 7–14, 16, 21 *och* 22 §§, ska det sist avsedda beloppet räknas av från *underhållsstödet*.

24 §⁶

Om sökanden begär det, lämnas underhållsstöd med det belopp som ska lämnas enligt 20 § första stycket med avräkning för det betalningsbelopp som skulle ha fastställts om 19 kap. 10–17 *samt* 21, 26 och 27 §§ hade tillämpats på inkomsten för den av föräldrarna som inte är boförälder.

Om sökanden begär det, lämnas underhållsstöd med det belopp som ska lämnas enligt 20 § första stycket med avräkning för det betalningsbelopp som skulle ha fastställts om 19 kap. 10–17, 21, 21 *a*, 26 och 27 §§ *eller* 19 *a kap.* 7–14, 16, 21 *och* 22 §§ hade tillämpats på inkomsten för den av föräldrarna som inte är boförälder.

28 §

Om en bidragsskyldig förälder, innan han eller hon har delgetts beslutet om betalningsskyldighet enligt 19 kap., har betalat underhåll till barnet för en viss månad, ska motsvarande belopp dras av från underhållstödet för den månaden.

Om en bidragsskyldig förälder, innan han eller hon har delgetts beslutet om betalningsskyldighet enligt 19 kap. *eller* 19 *a kap.*, har betalat underhåll till barnet för en viss månad, ska motsvarande belopp dras av från underhållstödet för den månaden.

⁵ Senaste lydelse 2012:896.

⁶ Senaste lydelse 2017:995.

29 §⁷

Har den bidragsskyldige, när hans eller hennes betalningsskyldighet bestäms, enligt 19 kap. 22–25 §§ fått tillgodoräkna sig ett avdrag för barnets vistelse hos honom eller henne, ska underhållsstödet minskas med ett belopp motsvarande avdraget.

Har den bidragsskyldige, när hans eller hennes betalningsskyldighet bestäms, enligt 19 kap. 22–25 §§ *eller 19 a kap. 17–20 §§* fått tillgodoräkna sig ett avdrag för barnets vistelse hos honom eller henne, ska underhållsstödet minskas med ett belopp motsvarande avdraget.

30 §⁸

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning som avser barnet av 19 kap. 10–15 §§, ska underhållsstödet minskas med hälften av inkomsten. I stället för den minskning som anges i 19 kap. 10 § ska inkomsten minskas med 60 000 kronor.

Om barnet har en sådan inkomst som framkommer vid en tillämpning som avser barnet av 19 a kap. 7–12 §§, ska underhållsstödet minskas med hälften av inkomsten. I stället för den minskning som anges i 19 a kap. 7 § ska inkomsten minskas med 60 000 kronor.

Omprövning vid nytt beslut om slutlig skatt och ny procentsats⁹

Omprövning av underhållsstöd

34 §¹⁰

Underhållsstöd som beräknats enligt 21 eller 24 § ska omprövas när

1. *det finns ett nytt beslut om slutlig skatt för den bidragsskyldige*, eller

2. grunden för tillämplig procentsats enligt 19 kap. 16 och 17 §§ ändras.

Underhållsstöd som beräknats enligt 21 eller 24 § ska omprövas

1. *varje månad med beaktande av bestämmelserna om inkomster inom ramtiden*, eller

2. *när* grunden för tillämplig procentsats enligt 19 kap. 16 och 17 §§ ändras.

⁷ Senaste lydelse 2015:755.

⁸ Senaste lydelse 2017:995.

⁹ Senaste lydelse 2011:1434.

¹⁰ Senaste lydelse 2011:1434.

Föranleder *det nya beslutet om skatt* en ändring av underhållsstödet, *ska ändringen gälla från och med februari året efter det år då beslutet meddelades. Vid ändring av grunden för tillämplig procent-sats* justeras underhållsstödets belopp från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Föranleder *omprövningen enligt första stycket* en ändring av underhållsstödet justeras underhållsstödets belopp från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen, *dock vad gäller 1 tidigast från och med den månad inkomsten ingår i ramtiden.*

34 a §

Underhållsstöd som omprövas enligt 34 § första stycket 1 får räknas om utan föregående under rättelse om månadsinkomster inom ramtiden ändras som utgörs av

– *en inkomst som redovisas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller en inkomst i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),*

– *överskott i inkomstslaget kapital enligt 19 kap. 12 c och 13 §§,*

– *en förmån som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten,*

– *studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestöds-lagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd,*

– *pension enligt utländsk lagstiftning, eller*

– *avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal.*

Vid omräkning av underhållsstödet med stöd av första stycket får en ny beräkning av underhållsstödet göras utifrån enbart den ändringen som ligger till grund för omräkningen.

Jämkning av underhållsstöd

Justerings av underhållsstöd

Grundläggande bestämmelser

36 §¹¹

Underhållsstöd som beräknats enligt 21 eller 24 § ska *jämkas* om *det* beslut om skatt som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt.

Jämkningsen gäller från och med månaden efter den då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Underhållsstöd som beräknats enligt 21 eller 24 § ska *justeras* om *ett* beslut om skatt *visar att det underlag* som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt.

Justeringsen gäller från och med månaden efter den då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

38 §

När underhållsstöd enligt 20, 21, 22, eller 24 § har sökts ska Försäkringskassan omedelbart sända meddelande om ansökan till den bidragsskyldige, under förutsättning att hans eller hennes vistelseort är känd eller går att ta reda på.

Meddelandet ska innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. 2–5, 10–16 och 21–27 §§.

Meddelandet ska innehålla en uppmaning till den bidragsskyldige att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot ansökan eller har något att anföra i fråga om betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. 2–5, 10–16 och 21–27 §§ *samt 19 a kap. 6–13 och 16–22 §§.*

¹¹ Senaste lydelse 2011:1434.

40 §

När den bidragsskyldige begär beräkning enligt 19 kap. 22–25 §§ ska Försäkringskassan omedelbart sända meddelande till den andra föräldern. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot begäran.

När den bidragsskyldige begär beräkning enligt 19 kap. 22–25 §§ *eller 19 a kap. 17–20 §§* ska Försäkringskassan omedelbart sända meddelande till den andra föräldern. Meddelandet ska innehålla en uppmaning till den andra föräldern att yttra sig muntligen eller skriftligen inom en viss tid, om han eller hon har något att invända mot begäran.

41 §

När Försäkringskassan har meddelat beslut i ärendet, ska sökanden skriftligen underrättas om beslutet.

Beslut om att bevilja underhållsstöd, att fastställa betalningsskyldighet och beslut enligt 19 kap. 22–25 §§ *eller 19 kap. 39 §* ska delges den bidragsskyldige.

Beslut om att bevilja underhållsstöd, att fastställa betalningsskyldighet och beslut enligt 19 kap. 22–25 §§ *eller 19 kap. 39 § och 19 a kap. 17–20 §§ eller 19 a kap. 30 §* ska delges den bidragsskyldige.

42 §

Beslut om att medge beräkning enligt 19 kap. 22–25 §§ *och* att minska underhållsstödet enligt 29 § ska delges boföräldern.

Beslut om att medge beräkning enligt 19 kap. 22–25 §§ *och 19 a kap. 17–20 §§ samt* att minska underhållsstödet enligt 29 § ska delges boföräldern.

19 kap.**1 §**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- definitioner i 1 a §,
- betalningsskyldighet för underhållsstöd i 2–9 §§,
- inkomstunderlag för betalningsskyldighet i 10–15 §§, – beräkning av betalningsgrundande inkomst i 10–15 §§,
- beräkning av betalningsbelopp i 16–27 §§,
- när den bidragsskyldige bor utomlands eller får lön från utlandet i 28–33 §§,
- omprövning och ändring av betalningsskyldighet i 34–39 §§,
- anstånd i 40–44 §§,
- eftergift i 45 och 46 §§,
- ränta i 47 och 48 §§, och
- indrivning i 49 §.

Definitioner**1 a §**

När det gäller beräkning av den bidragsskyldiges betalningsskyldighet avses med

1. ramtid: de tolv första månaderna av sammanlagt tretton månader närmast före den månad som betalningsskyldigheten avser,

2. period 1 inom ramtiden: de tre månaderna inom ramtiden närmast före den månad som betalningsskyldigheten avser,

3. period 2 inom ramtiden: de tre månaderna inom ramtiden närmast före period 1, och

4. period 3 inom ramtiden: de sex månaderna inom ramtiden närmast före period 2.

Inkomstunderlag för
betalningsskyldighetBeräkning av
betalningsgrundande inkomst10 §¹²

Den bidragsskyldiges betalningsskyldighet beräknas på ett underlag som motsvarar den bidragsskyldiges inkomst enligt 11–15 §§ till den del den överstiger 120 000 kronor.

Den bidragsskyldiges betalningsskyldighet beräknas på ett underlag som motsvarar den bidragsskyldiges inkomst enligt 10 a–10 d §§ (*betalningsgrundande inkomst*) till den del den överstiger 10 000 kronor *per månad*.

Betalningsgrundande inkomst

10 a §

Den bidragsskyldiges inkomst inom ramtiden ligger till grund för beräkningen av den betalningsgrundande inkomsten.

För varje enskild månad inom ramtiden ska en inkomst beräknas enligt 11–13 och 15 §§.

10 b §

Den betalningsgrundande inkomsten är den genomsnittliga inkomsten per månad under period 1 inom ramtiden med eventuella tillägg för inkomster i period 2 och 3 inom ramtiden. Sådana tillägg beräknas enligt 10 c och 10 d §§

10 c §

Om den genomsnittliga inkomsten under period 2 överstiger den inkomst som beräknas enligt 10 e § ska det överskjutande be-

¹² Senaste lydelse 2017:995.

loppet läggas till den betalningsgrundande inkomsten.

10 d §

Om den genomsnittliga inkomsten under period 3 överstiger den inkomst som beräknas enligt 10 e § ska det överskjutande beloppet läggas till den betalningsgrundande inkomsten om ett tillägg även gjorts för period 2. Om inget tillägg gjorts till den betalningsgrundande inkomsten för period 2 ska tillägget i stället vara det överskjutande beloppet från period 3 minskat med skillnaden mellan en inkomst beräknad enligt 10 e § och den genomsnittliga inkomsten under period 2. Tillägget för period 3 kan dock aldrig understiga noll kronor.

10 e §

Den inkomst som ska användas för att beräkna eventuella tillägg ska motsvara den betalningsgrundande inkomst som för den bidragsskyldige skulle innebära ett betalningsbelopp som är lika stort som fullt underhållsstöd för barnet.

11 §¹³

Den bidragsskyldiges inkomst beräknas i enlighet med det beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som fattats närmast före februari det år betalningsskyldigheten avser och med utgångspunkt i

Den bidragsskyldiges inkomst ska för var och en av månaderna inom ramtiden vara summan av

¹³ Senaste lydelse 2011:1434.

1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 13 §, och

3. överskott av en näringsverksamhet beräknad enligt 14 §.

1. överskott i inkomstslaget tjänst *beräknat* enligt 12 a och 12 b §§, och

2. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 12 c och 13 §§.

12 §¹⁴

När betalningsskyldigheten fastställs för förfluten tid ska *det beslut om skatt som förelåg* den eller de månader som betalningsskyldigheten avser läggas till grund för inkomstberäkningen.

När betalningsskyldigheten fastställs för förfluten tid ska *inkomsterna under den ramtid som gäller för den eller de månader som betalningsskyldigheten avser* läggas till grund för inkomstberäkningen.

Inkomstslaget tjänst

12 a §

Överskott i inkomstslaget tjänst ska motsvara överskottet enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229) beräknat per månad.

12 b §

Överskott i inkomstslaget tjänst bestäms med ledning av uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller uppgifter i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Om en inkomst som påverkar storleken på överskottet saknas eller är felaktig ska den bestämmas med ledning av uppgifter som är kända för För-

¹⁴ Senaste lydelse 2011:1434.

säkringskassan eller av den bidragsskyldiges egna uppgifter.

Inkomstslaget kapital

12 c §

Överskott i inkomstslaget kapital beräknas utifrån de uppgifter som har legat till grund för Skatteverkets beslut om slutlig skatt för senast möjliga inkomstår som fattats före utgången av ramtiden. Den framräknade inkomsten ska därefter fördelas lika med en tolfedel på varje månad inom ramtiden.

15 §¹⁵

Till beloppen enligt 11–14 §§ ska läggas studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, utom de delar som avser tilläggsbidrag.

Till beloppen enligt 11–13 §§ ska läggas studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, utom de delar som avser tilläggsbidrag.

16 §

Betalningsskyldighet ska för varje barn som har rätt till underhållsstöd bestämmas till ett visst belopp per *år* (betalningsbelopp). Beloppet ska motsvara det procenttal av den bidragsskyldiges inkomst som anges i 17 §.

Betalningsskyldighet ska för varje barn som har rätt till underhållsstöd bestämmas till ett visst belopp per *månad* (betalningsbelopp). Beloppet ska motsvara det procenttal av den bidragsskyldiges inkomst som anges i 17 §.

När procenttalet bestäms ska hänsyn tas till samtliga barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken.

¹⁵ Senaste lydelse 2017:528.

21 §

Betalningsskyldighet kan, i stället för vad som följer av 10–15 §§, bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldiges förvärvsförmåga väsentligt överstiger vad som motsvarar inkomsten beräknad enligt nämnda paragrafer och han eller hon inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas.

Betalningsskyldighet kan, i stället för vad som följer av 10–13 och 15 §§, bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldiges förvärvsförmåga väsentligt överstiger vad som motsvarar inkomsten beräknad enligt nämnda paragrafer och han eller hon inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas.

Betalningsskyldigheten kan, efter särskild utredning av Försäkringskassan, bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldige på grund av inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet har förmåga att betala ett högre betalningsbelopp än vad som kan beräknas enligt bestämmelserna i denna balk.

21 a §

Betalningsskyldigheten kan bestämmas genom en skälighetsbedömning, om den bidragsskyldige vägrar att medverka till utredningsåtgärder för att bestämma betalningsskyldigheten enligt detta kapitel. Detta gäller endast om det är fråga om ett förhållande som är av betydelse för storleken på betalningsbeloppet.

22 §

Har det i en lagakraftvunnen dom eller ett avtal som socialnämnden godkänt bestämts att den bidragsskyldige ska ha barnet hos sig under minst 30 hela dygn per kalenderår, ska på den bidragsskyldiges begäran ett avdrag tillgodoräknas när betalningsskyldigheten bestäms.

Avdrag ska för varje helt dygn göras med 1/40 av det belopp per månad som den bidragsskyldige annars skulle betala enligt 10–17, 21, 26 och 27 §§.

Avdrag ska för varje helt dygn göras med 1/40 av det belopp per månad som den bidragsskyldige annars skulle betala enligt 10–13, 15–17, 21, 21 a, 26 och 27 §§.

26 §

Betalningsbeloppet för ett barn får aldrig överstiga vad som betalas ut i underhållsstöd till barnet *under* den *tid* betalningsskyldigheten avser.

Betalningsbeloppet för ett barn får aldrig överstiga vad som betalas ut i underhållsstöd till barnet *avseende* den *månad* betalningsskyldigheten avser.

Lydelse enligt prop. 2021/22:1

Föreslagen lydelse

34 §

Betalningsbelopp enligt 10–17, 21, 26 och 27 §§ ska omprövas

Betalningsbelopp enligt 10–13, 15–17, 21, 21 a, 26 och 27 §§ ska omprövas

1. när det finns ett nytt beslut om slutlig skatt,

1. *varje månad med beaktande av bestämmelserna om inkomster inom ramtiden,*

2. när grunden för tillämplig procentsats enligt 17 § ändras, och
3. när ett högre underhållsstöd lämnas till ett barn med anledning av att barnet har fyllt 7 eller 15 år.

En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 1 ska gälla från och med *februari året efter det år då beslutet om slutlig skatt meddelades*. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 2 ska gälla från och

En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 1 ska gälla från och med *den månad då inkomsten ingår i ramtiden*. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 2 ska gälla från och med månaden efter

med månaden efter den då grunden för tillämplig procentsats enligt 17 § ändrades, dock aldrig längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 3 ska gälla från och med månaden efter den då barnet fyllde 7 eller 15 år.

den då grunden för tillämplig procentsats enligt 17 § ändrades, dock aldrig längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 3 ska gälla från och med månaden efter den då barnet fyllde 7 eller 15 år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

34 a §

Betalningsbelopp som omprövas enligt 34 § första stycket 1 får räknas om utan föregående under rättelse om månadsinkomster inom ramtiden ändras som utgörs av

– en inkomst som redovisas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller en inkomst i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

– överskott i inkomstslaget kapital enligt 12 c och 13 §§,

– en förmån som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten,

– studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd,

– pension enligt utländsk lagstiftning, eller

– *avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal.*

Vid omräkning av betalningsbeloppet med stöd av första stycket får en ny beräkning av betalningsbeloppet göras utifrån enbart den ändringen som ligger till grund för omräkningen.

35 §¹⁶

Betalningsskyldighet som bestämts enligt 16–27 §§ *för viss tid* kan på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av Försäkringskassan *jämkas* om det beslut om skatt som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. En fråga om *jämkning på grund av ändrat beslut om skatt* får dock aldrig tas upp till prövning efter utgången av sjätte året efter det beskattningsår som beslutet avser.

Betalningsskyldighet som bestämts enligt 16–27 §§ kan på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av Försäkringskassan *justeras* om ett beslut om skatt *visar att det underlag* som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. En *sådan* fråga om *justering* får dock aldrig tas upp till prövning efter utgången av sjätte året efter det beskattningsår som beslutet avser.

37 §

Beslut om betalningsskyldighet som har bestämts enligt 16–21, 26 och 27 §§ får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands. Detsamma gäller om den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken.

Beslut om betalningsskyldighet som har bestämts enligt 16–21 a, 26 och 27 §§ får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands. Detsamma gäller om den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken.

¹⁶ Senaste lydelse 2011:1434.

*19 a kap. Bidragsskyldiga som
har överskott i inkomstslaget
näringsverksamhet*

Innehåll

1 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2 och 3 §.

Vidare finns bestämmelser om underhållsstödet i 4 och 5 §§.

Slutligen finns bestämmelser om bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan i 6–33 §§.

Inledande bestämmelser

2 §

För en bidragsskyldig som har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet, på det sätt som anges i 3 §, ska bestämmelserna i detta kapitel gälla i stället för bestämmelserna i 18 kap. 1, 34, 34 a, och 36 §§ samt 19 kap. 1, 1 a, 4, 10–13, 15–18, 21–28, 32, 34–39, 43, 47 och 49 §§.

3 §

I följande fall ska bestämmelserna i detta kapitel gälla:

1. Den bidragsskyldige har under en eller flera månader inom ramtiden enligt 19 kap. 1 a § haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Detta gäller under förutsättning att överskottet uppgår eller förväntas uppgå till minst 6 000 kronor under det kalender-

år som någon av de ifrågavarande månaderna med överskott infaller under.

2. Den bidragsskyldige har enligt det senaste beslutet om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som fattats närmast före februari det år betalningsskyldigheten avser överskott av näringsverksamhet som uppgår till minst 6 000 kronor under ett kalenderår.

Om den bidragsskyldiges överskott i inkomstslaget näringsverksamhet är lägre än 6 000 kronor per kalenderår gäller inte bestämmelserna i detta kapitel. Överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet ska då inte heller beaktas vid beräkning av betalningsgrundande inkomst.

Underhållsstödet

Omprövning vid ändrade förhållanden

4 §

Underhållsstöd som beräknats enligt 18 kap. 21 eller 24 § ska omprövas när

1. det finns ett nytt beslut om slutlig skatt för den bidragsskyldige, eller

2. grunden för tillämplig procentsats enligt 13 och 14 §§ ändras.

Föranleder det nya beslutet om skatt en ändring av underhållsstödet, ska ändringen gälla från

och med februari året efter det år då beslutet meddelades. Vid ändring av grunden för tillämplig procentsats justeras underhållsstödets belopp från och med månaden efter den månad då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Jämkning av underhållsstöd

5 §

Underhållsstöd som beräknats enligt 18 kap. 21 eller 24 § ska jämkas om det beslut om skatt som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt.

Jämkningsen gäller från och med månaden efter den då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen.

Bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan

När fastställs betalningsskyldighet?

6 §

Ett beslut om betalningsskyldighet ska inte meddelas, om 18 kap. 21 eller 24 § tillämpas eller om underhållsskyldighet enligt föräldrabalken har fastställts i form av ett engångsbelopp.

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands eller i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i

anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken och en tillämpning av bestämmelserna i 23 § och 19 kap. 29 § därför övervägs, behöver betalningsskyldighet inte fastställas.

*Inkomstunderlag för
betalningsskyldighet*

7 §

Den bidragsskyldiges betalningsskyldighet beräknas på ett underlag som motsvarar den bidragsskyldiges inkomst enligt 8–12 §§ till den del den överstiger 120 000 kronor.

8 §

Den bidragsskyldiges inkomst beräknas i enlighet med det beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som fattats närmast före februari det år betalningsskyldigheten avser och med utgångspunkt i

1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 10 §, och

3. överskott av en näringsverksamhet beräknad enligt 11 §.

9 §

När betalningsskyldigheten fastställs för förfluten tid ska det beslut om skatt som förelåg den eller de månader som betalningsskyldigheten

avser läggas till grund för inkomstberäkningen.

10 §

Överskott i inkomstslaget kapital enligt 41 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ökas med gjorda avdrag i inkomstslaget, dock inte med

1. avdrag för kapitalförluster till den del de motsvarar kapitalvinster som tagits upp som intäkt enligt 42 kap. 1 § inkomstskattelagen, och

2. avdrag för uppskovsbelopp enligt 47 kap. inkomstskattelagen vid byte av bostad.

Underskott i inkomstslaget kapital ska minskas med gjorda avdrag i inkomstslaget, dock inte med avdrag som avses i första stycket 1 och 2.

Uppkommer ett överskott vid beräkningen ska detta minskas med schablonintäkt enligt 42 kap. 36 och 43 §§ samt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen.

11 §

Överskott av en näringsverksamhet enligt 14 kap. 21 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ökas med

1. avdrag för underskott för tidigare beskattningsår enligt 40 kap. inkomstskattelagen,

2. avdrag enligt 16 kap. 32 § inkomstskattelagen för utgift för egen pension intill ett halvt prisbasbelopp,

3. avdrag för avsättning till periodiseringsfond enligt 30 kap. inkomstskattelagen, och

4. avdrag för avsättning till expansionsfond enligt 34 kap. inkomstskattelagen,

samt minskas med

5. återfört avdrag för avsättning till periodiseringsfond, och

6. återfört avdrag för avsättning till expansionsfond.

Underskottet av en näringsverksamhet som avses i första stycket ska minskas med avdrag som avses i första stycket 1–4 och ökas med återförda avdrag som avses i första stycket 5 och 6.

12 §

Till beloppen enligt 8–11 §§ ska läggas studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, utom de delar som avser tilläggsbidrag.

Beräkning av betalningsbelopp

13 §

Betalningsskyldighet ska för varje barn som har rätt till underhållsstöd bestämmas till ett visst belopp per år (betalningsbelopp). Beloppet ska motsvara det procenttal av den bidragsskyldiges inkomst som anges i 14 §.

När procenttalet bestäms ska hänsyn tas till samtliga barn som den bidragsskyldige är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken.

14 §

Om den bidragsskyldige är underhållsskyldig enligt 7 kap. 1 § föräldrabalken för ett, två eller tre barn utgör procenttalet 14, 11, 5 respektive 10 procent.

Om underhållsskyldigheten gäller fler än tre barn motsvarar procenttalet kvoten mellan

– summan av antalet barn och 27 och

– antalet barn.

Procenttalet bestäms med högst två decimaler.

15 §

Underhåll som har betalats till barnet innan den bidragsskyldige har delgetts beslutet om betalningsskyldighet får, i den utsträckning som det svarar mot underhållsstödet, räknas av från vad som ska betalas till Försäkringskassan

16 §

Betalningsskyldighet kan, i stället för vad som följer av 7–12 §§ bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldiges förvärvsförmåga väsentligt överstiger vad som motsvarar inkomsten beräknad enligt nämnda paragrafer och han

eller hon inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas.

Betalningsskyldigheten kan, efter särskild utredning av Försäkringskassan, bestämmas genom en skälighetsbedömning, om det är uppenbart att den bidragsskyldige på grund av inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet har förmåga att betala ett högre betalningsbelopp än vad som kan beräknas enligt bestämmelserna i denna balk.

17 §

Har det i en lagakraftvunnen dom eller ett avtal som socialnämnden godkänt bestämts att den bidragsskyldige ska ha barnet hos sig under minst 30 hela dygn per kalenderår, ska på den bidragsskyldiges begäran ett avdrag tillgodoräknas när betalningsskyldigheten bestäms.

Avdrag ska för varje helt dygn göras med 1/40 av det belopp per månad som den bidragsskyldige annars skulle betala enligt 7–14, 16, 21 och 22 §§.

18 §

Vid beräkning av antalet hela dygn enligt 17 § räknas även det dygn då barnets vistelse hos den bidragsskyldige upphör som ett helt dygn. Detta gäller dock inte om vistelsen börjar och upphör under samma dygn.

19 §

Rätt till avdrag enligt 17 § föreligger inte om det finns anledning att anta att umgänget i väsentlig mån understiger eller kommer att understiga det som fastställts i domen eller avtalet. Om det finns särskilda skäl får avdrag dock medges även i ett sådant fall

20 §

Avdrag enligt 17 § medges från och med månaden efter den månad då anmälan om domen eller avtalet kom in till Försäkringskassan.

21 §

Betalningsbeloppet för ett barn får aldrig överstiga vad som betalas ut i underhållsstöd till barnet under den tid betalningsskyldigheten avser.

22 §

Om det belopp som ska betalas för ett barn under en månad slutar på öretal, avrundas beloppet till närmast lägre kröntal. Om månadsbeloppet för ett barn blir lägre än 50 kronor, faller betalningsskyldigheten bort.

När den bidragsskyldige bor utomlands eller får lön från utlandet

23 §

Om den bidragsskyldige är bosatt utomlands eller om den bidragsskyldige bor i Sverige och i

eller från utlandet får lön eller annan inkomst som avses i 7 kap. 1 § utsökningsbalken och som inte kan tas i anspråk genom utmätning på sätt som anges i samma kapitel gäller det som föreskrivs i 24 § och 19 kap. 29–31 och 33 §§.

24 §

I fall som avses i 23 § tillämpas även 15 och 31 §§ samt 33 § första stycket, 19 kap. 2, 40–42 och 44–46 §§ samt 110 kap. 48 §. Det som där föreskrivs om betalningsskyldighet gäller då skyldighet att betala fastställt underhållsbidrag till Försäkringskassan. Betalning till Försäkringskassan ska dock ske allteftersom underhållsbidraget förfaller till betalning.

Omprövning och ändring av betalningsskyldighet

25 §

Betalningsbelopp enligt 7–14, 16, 21 och 22 §§ ska omprövas

1. när det finns ett nytt beslut om slutlig skatt,

2. när grunden för tillämplig procentsats enligt 14 § ändras, och

3. när ett högre underhållsstöd lämnas till ett barn med anledning av att barnet har fyllt 7 eller 15 år.

En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 1 ska gälla från och med februari året efter det år då beslutet om slutlig skatt meddelas.

des. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 2 ska gälla från och med månaden efter den då grunden för tillämplig procentsats enligt 14 § ändrades, dock aldrig längre tid tillbaka än tre år före den dag då Försäkringskassan fick kännedom om ändringen. En ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt första stycket 3 ska gälla från och med månaden efter den då barnet fyllde 7 eller 15 år.

26 §

Betalningsskyldighet som bestämts enligt 13–22 §§ för viss tid kan på ansökan av den bidragsskyldige eller på initiativ av Försäkringskassan jämkas om det beslut om skatt som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. En fråga om jämkning på grund av ändrat beslut om skatt får dock aldrig tas upp till prövning efter utgången av sjätte året efter det beskattningsår som beslutet avser.

27 §

Om betalningsskyldigheten enligt 26 § bestäms till ett lägre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, ska skillnaden betalas ut till den bidragsskyldige. Detsamma gäller betald ränta som hänför sig till skillnadsbeloppet, om räntan uppgår till minst 100 kronor.

Om betalningsskyldigheten bestäms till ett högre belopp än vad den bidragsskyldige i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, ska den bidragsskyldige betala in skillnaden till Försäkringskassan.

28 §

Beslut om betalningsskyldighet som har bestämts enligt 13–16, 21 och 22 §§ får upphävas helt eller delvis om den bidragsskyldige bosatt sig utomlands. Detsamma gäller om den bidragsskyldige bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning enligt 7 kap. utsökningsbalken.

29 §

En bidragsskyldig vars betalningsskyldighet har bestämts enligt 17–20 §§ är skyldig att till Försäkringskassan omgående anmäla de ändringar i umgänget som beslutas av allmän domstol eller görs i avtal som godkänts av socialnämnden.

När en anmälan har gjorts ska Försäkringskassan omgående göra en omprövning av betalningsskyldigheten.

30 §

Försäkringskassan ska upphäva ett beslut som har meddelats med stöd av bestämmelser i 17–20 §§, om den bidragsskyldige begär det

eller om något har inträffat som medför att betalningsskyldigheten inte längre bör vara fastställd med beaktande av dom eller avtal om umgänge.

Har ett beslut upphävts kan en ny begäran om beräkning enligt 17–20 §§ prövas tidigast två år från upphävandet.

Anstånd

31 §

En bidragsskyldig som har en skuld till staten på grund av att han eller hon har haft anstånd ska, sedan anståndet har löpt ut, betala skulden månadsvis i delposter (avbetalning) med en tolfedel av ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det betalningsbelopp som följer av 6–14 och 16–22 §§ samt 19 kap. 2–5 §§ eller, om betalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts enligt dessa paragrafer, dock minst 150 kronor per barn och månad. Den bidragsskyldige behöver dock inte betala större delposter än att den bidragsskyldige får behålla vad han eller hon behöver för sitt eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ utsökningsbalken beräknat per månad.

För belopp som överstiger det den bidragsskyldige är skyldig att betala enligt första stycket ska på ansökan av honom eller henne nytt beslut om anstånd meddelas.

Om en delpost enligt första stycket inte är betald på förfalldagen, ska den och de därpå följande fem delposterna vara betalda senast fem månader efter det att den förstnämnda delposten skulle ha betalats. Om inte samtliga sex delposter är betalda inom den angivna tiden förfaller hela skulden till omedelbar betalning.

Ränta

32 §

Om den bidragsskyldige inte betalar belopp som bestämts enligt 13–22 §§ i rätt tid, ska han eller hon betala ränta på skulden.

Den årliga räntan enligt första stycket tas ut efter en räntesats som för varje kalenderår beräknas med ledning av emissionsräntorna för Riksgäldskontorets statsskuldväxlar och statsobligationer för de senaste tre åren. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om ränta enligt denna paragraf.

Indrivning

33 §

Försäkringskassan ska utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen, om den bidragsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet.

Beslut om betalningsskyldighet enligt 13–22 och 31 §§ samt ränta enligt 32 § och 19 kap. 48 § får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

74 kap.

19 §¹⁷

Äldreförsörjningsstöd ska omprövas när något förhållande som påverkar stödets storlek har ändrats.

Äldreförsörjningsstöd får räknas om utan föregående underrättelse om den del av årsinkomsten ändras som utgörs av

– en förmån som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten,

– pension enligt utländsk lagstiftning,

– avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal, eller

– överskott i inkomstslaget kapital som avses i 102 kap. 7 § 3.

Det som föreskrivs i andra stycket gäller också när ändring sker av

– sådant belopp som avses i 102 kap. 17–19 §§,

– *preliminärt* bostadsbidrag enligt 98 kap., *eller*

– *preliminärt bostadsbidrag enligt 98 a kap., eller*

– taxeringsvärde för annan fastighet än sådan som avses i 5 § lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Vid omräkning av äldreförsörjningsstödet med stöd av andra och tredje styckena får en ny beräkning av stödet göras utifrån enbart den ändring som ligger till grund för omräkningen.

93 kap.

3 §¹⁸

I detta kapitel finns inledande bestämmelser om bostadsstöd.

Vidare finns bestämmelser om

– bostadsbidrag i 94–98 kap., – bostadsbidrag i 94–98 a kap.,

– bostadstillägg i 99–103 kap., och

– boendetillägg i 103 a–103 e kap.

¹⁷ Senaste lydelse 2017:554.

¹⁸ Senaste lydelse 2011:1513.

94 kap.**1 §**

I denna underavdelning finns allmänna bestämmelser om bostadsbidrag i 95 kap.

Vidare finns bestämmelser om

- rätten till bostadsbidrag i 96 kap.,
- beräkning av bostadsbidrag i 97 kap., *och*
- särskilda handläggningsregler för bostadsbidrag i 98 kap.
- beräkning av bostadsbidrag i 97 kap.,
- särskilda handläggningsregler för bostadsbidrag i 98 kap., *och*
- *bostadsbidrag till hushåll med överskott i inkomstslaget näringsverksamhet i 98 a kap.*

95 kap.**3 §**

Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är beroende av den försäkrades bidragsgrundande inkomst och de andra omständigheter som anges i detta kapitel och 96–98 kap.

Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är beroende av den försäkrades bidragsgrundande inkomst och de andra omständigheter som anges i detta kapitel och 96–98 a kap.

4 §¹⁹

Bostadsbidrag betalas ut löpande *som preliminärt bidrag, beräknat efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand* på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten.

Bostadsbidrag betalas ut löpande på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten.

96 kap.**13 §**

Ett beslut om bidrag får avse längst tolv månader.

En ansökan om bidrag får avse högst tolv på varandra följande månader.

¹⁹ Senaste lydelse 2021:586.

97 kap.**1 §²⁰**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- bidragsgrundande inkomst i 2–13 §§,
 - definitioner i 1 a §,
 - bidragsgrundande inkomst i 1 b–13 a §§,
- kostnader för bostad i 14 §,
- beräkning av bostadsbidrag till barnfamiljer i 15–18 och 20–23 §§,
- beräkning av bostadsbidrag till hushåll utan barn i 24–28 §§, och
- undantag när bidragsbehov saknas i 29 §.

Definitioner***1 a §***

När det gäller beräkning av bostadsbidrag avses med

1. ramtid: de tolv första månaderna av sammanlagt tretton månader närmast före den månad som bostadsbidraget avser,

2. period 1 inom ramtiden: de tre månaderna inom ramtiden närmast före den månad som bostadsbidraget avser,

3. period 2 inom ramtiden: de tre månaderna inom ramtiden närmast före period 1, och

4. period 3 inom ramtiden: de sex månaderna inom ramtiden närmast före period 2.

Bidragsgrundande inkomst***Huvudregler******1 b §***

Den försäkrades inkomst inom ramtiden ligger till grund för beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten.

²⁰ Senaste lydelse 2021:586.

För varje enskild månad inom ramtiden ska en inkomst beräknas enligt 2, 3 a, 3 b och 4 a–13 §§.

1 c §

Den bidragsgrundande inkomsten är den genomsnittliga inkomsten per månad under period 1 inom ramtiden med eventuella tillägg för inkomster under period 2 och under period 3 inom ramtiden. Sådana tillägg beräknas enligt 1 d och 1 e §§.

1 d §

Om den genomsnittliga inkomsten under period 2 överstiger den inkomst som beräknas enligt 1 f § ska det överskjutande beloppet läggas till den bidragsgrundande inkomsten.

1 e §

Om den genomsnittliga inkomsten under period 3 överstiger den inkomst som beräknas enligt 1 f § ska det överskjutande beloppet läggas till den bidragsgrundande inkomsten om ett tillägg även gjorts för period 2. Om inget tillägg gjorts till den bidragsgrundande inkomsten för period 2 ska tillägget i stället vara det överskjutande beloppet från period 3 minskat med skillnaden mellan en inkomst beräknad enligt 1 f § och den genomsnittliga inkomsten under period 2. Tillägget för period 3 kan dock aldrig understiga noll kronor.

1 f §

Den inkomst ska användas för att beräkna eventuella tillägg ska motsvara den bidragsgrundande inkomst som för den försäkrade, eller för makar för var och en av dem, skulle innebära att bostadsbidraget är noll kronor. Vid bestämmandet av inkomsten ska bortses från 16 respektive 25 §§. Vid bestämmandet av inkomsten för makar i hushåll utan barn ska inkomsten beräknas med beaktande av den inkomst som i 24 § gäller för en försäkrad.

2 §²¹

Den försäkrades bidragsgrundande inkomst är summan av

1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget näringsverksamhet beräknat enligt 4 §,

3. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 5 §,

4. del av egen och barns förmögenhet enligt 6–10 §§,

5. del av barns inkomst av kapital enligt 11 och 12 §§, och

6. vissa andra inkomster enligt 13 §.

Till grund för beräkning av den försäkrades bidragsgrundande inkomst ska ligga summan av

1. överskott i inkomstslaget tjänst beräknat enligt 3 a och 3 b §§,

3. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 4 a och 5 §§,

6. vissa andra inkomster enligt 13 och 13 a §§.

Vid beräkning av inkomster som avses i första stycket 6 ska studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd ingå med 80 procent.

²¹ Senaste lydelse 2018:1628.

Inkomstslaget tjänst*3 a §*

Överskott i inkomstslaget tjänst ska motsvara överskottet enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229) beräknat per månad.

3 b §

Överskott i inkomstslaget tjänst bestäms med ledning av uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller uppgifter i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Om en inkomst som påverkar storleken på överskottet saknas eller är felaktig ska den bestämmas med ledning av uppgifter som är kända för Försäkringskassan eller av den försäkrades egna uppgifter.

Inkomstslaget kapital*4 a §*

Överskott i inkomstslaget kapital beräknas utifrån de uppgifter som har legat till grund för Skatteverkets beslut om slutlig skatt för senast möjliga inkomstår som har fattats före utgången av ramtiden. Den framräknade inkomsten ska därefter fördelas lika med en tolfte del på varje månad inom ramtiden.

6 §²²

Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten ska göras med 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kronor, avrundad nedåt till helt tiotusental kronor.

Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten ska, *för varje enskild månad inom ramtiden*, göras med *en tolftedel av* 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kronor, avrundad nedåt till helt tiotusental kronor.

I den sammanlagda förmögenheten ingår förmögenhet för varje försäkrad samt för varje barn som avses i 96 kap. 4, 5 a och 9 §§. I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska dock endast hälften av den förmögenhet som tillhör barnet ingå i den sammanlagda förmögenheten.

8 §

Förmögenheten beräknas enligt lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner, om inte annat följer av 9 och 10 §§.

Förmögenheten beräknas per den 31 december *det år som bostadsbidraget avser*.

Förmögenheten beräknas per den 31 december *som infaller inom ramtiden och bestäms med ledning av uppgifter som den försäkrade lämnar*.

11 §²³

Om ett eller flera barn som avses i 96 kap. 4, 5 a och 9 §§ har överskott i inkomstslaget kapital, ska till den försäkrades *bidragsgrundande* inkomst läggas varje barns överskott i inkomstslaget kapital i den utsträckning som överskottet överstiger 1 000 kronor. I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska dock endast hälften av varje barns överskott läggas till *den bidragsgrundande* inkomst-

Om ett eller flera barn som avses i 96 kap. 4, 5 a och 9 §§ har överskott i inkomstslaget kapital, ska till den försäkrades inkomst *per månad* läggas varje barns överskott i inkomstslaget kapital i den utsträckning som överskottet överstiger 1 000 kronor *per år*. I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska dock endast hälften av varje barns överskott läggas till inkomsten i den

²² Senaste lydelse 2017:1123.

²³ Senaste lydelse 2017:1123.

ten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor.

Vid beräkning av överskott i inkomstslaget kapital tillämpas 5 §.

utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor *per år*.

Vid beräkning av överskott i inkomstslaget kapital tillämpas *4 a och 5 §§*.

13 §²⁴

Med vissa andra inkomster enligt 2 § första stycket 6 avses följande:

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,
2. studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestöds-lagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, utom de delar som avser tilläggsbidrag,
3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad,
4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och
5. etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare.

Inkomster som avses i första stycket 2 och 3 och som i slutet av ett år betalas ut i förskott som hänförliga till nästföljande år ska beaktas för det senare året.

Med vissa andra inkomster enligt 2 § första stycket 6 avses följande *inkomster beräknade per månad*:

13 a §

Inkomster som avses i 13 § bestäms med ledning av uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller uppgifter i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Om en inkomst saknas eller är felaktig ska den bestämmas med ledning av uppgifter som är kända för Försäkringskassan eller den försäkrades egna uppgifter.

²⁴ Senaste lydelse 2018:1628.

15 §²⁵

Bostadsbidrag till barnfamiljer beräknas enligt 18–23 §§.

Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 150 000 kronor för en försäkrad, eller för makar 75 000 kronor för var och en av dem, ska bidraget minskas med 20 procent av den överskjutande inkomsten.

Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 12 500 kronor för en månad för en försäkrad, eller för makar 6 250 kronor för en månad för var och en av dem, ska bidraget minskas med 20 procent av den överskjutande inkomsten.

16 §

Bidrag som beräknas till mindre belopp än 1 200 kronor för helt år betalas inte ut.

Bidrag som beräknas till mindre belopp än 100 kronor för en månad betalas inte ut.

24 §

Bostadsbidrag till hushåll utan barn beräknas enligt 26–28 §§.

Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 41 000 kronor för en försäkrad, eller 58 000 kronor för makar, ska bidraget minskas med en tredjedel av den överskjutande inkomsten.

Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 3 400 kronor för en månad avseende en försäkrad, eller 4 800 kronor för en månad avseende makar, ska bidraget minskas med en tredjedel av den överskjutande inkomsten.

25 §

Bidrag som beräknas till mindre belopp än 1 200 kronor för helt år betalas inte ut.

Bidrag som beräknas till mindre belopp än 100 kronor för en månad betalas inte ut.

98 kap.

1 §²⁶

I detta kapitel finns bestämmelser om

– *preliminärt bostadsbidrag i*
2–4 §§,

– *bostadsbidrag när barn avlider i 3 §,*

²⁵ Senaste lydelse 2021:586.

²⁶ Senaste lydelse 2021:586.

- *avrundning av månadsbelopp i 4 §,*
- *slutligt bostadsbidrag i 5–7 §§,*
- *omprövning vid ändrade förhållanden i 8 och 9 §§, och*
- *utbetalning till annan än den försäkrade i 10 och 11 §§.*

Avrundning av månadsbelopp

4 §

Preliminärt bostadsbidrag betalas ut med ett månadsbelopp, som avrundas nedåt till närmaste jämna hundratal kronor.

Bostadsbidrag betalas ut med ett månadsbelopp, som avrundas nedåt till närmaste jämna hundratal kronor.

8 §

Det preliminära bidraget ska omprövas om något har inträffat som påverkar storleken av bidraget. Försäkringskassan får avstå från att besluta om ändring, om det som har inträffat endast i liten utsträckning påverkar bidraget.

Bostadsbidraget ska omprövas
1. varje månad med beaktande av bestämmelserna om inkomster inom ramtiden, eller
2. om något annat har inträffat som påverkar storleken på bidraget.

8 a §

Bostadsbidrag som omprövas enligt 8 § 1 får räknas om utan föregående underrättelse om månadsinkomster inom ramtiden ändras som utgörs av

- *en inkomst som redovisas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller en inkomst i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),*
- *överskott i inkomstslaget kapital enligt 97 kap. 4 a och 5 §§,*

– en förmån som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten,

– studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd,

– pension enligt utländsk lagstiftning, eller

– avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal.

Det som anges i första stycket gäller också när ändring sker av taxeringsvärde för annan fastighet än sådan som avses i 5 § lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Vid omräkning av bostadsbidraget med stöd av första och andra styckena får en ny beräkning av bostadsbidraget göras utifrån enbart den ändring som ligger till grund för omräkningen.

9 §²⁷

Om den försäkrades beslut om slutlig skatt, beslut om studiemedel i form av studiebidrag eller beslut om studiestartsstöd *ändras efter det att slutligt bostadsbidrag bestämts och ändringen* innebär att bostadsbidraget skulle ha varit högre eller lägre, ska ett nytt bostadsbidrag bestämmas, om den försäkrade begär det eller

Om den försäkrades *bostadsbidrag bestämts och det därefter framkommer uppgifter i beslut om slutlig skatt, beslut om studiemedel i form av studiebidrag eller beslut om studiestartsstöd som* innebär att bostadsbidraget skulle ha varit högre eller lägre, ska ett nytt bostadsbidrag bestämmas, om den försäkrade begär det eller

²⁷ Senaste lydelse 2017:528.

om Försäkringskassan självmant tar upp frågan.

En fråga om nytt *slutligt* bostadsbidrag enligt denna paragraf får inte tas upp efter utgången av sjätte året efter det år beslutet om slutlig skatt avser eller sjätte året efter det att studiebidraget lämnades.

om Försäkringskassan självmant tar upp frågan.

En fråga om nytt bostadsbidrag enligt denna paragraf får inte tas upp efter utgången av sjätte året efter det år beslutet om slutlig skatt avser eller sjätte året efter det att studiebidraget lämnades.

98 a kap. Bostadsbidrag till hushåll med överskott i inkomstslaget näringsverksamhet

Innehåll

1 §

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser om bostadsbidrag i 2–4 §§.

Vidare finns bestämmelser om beräkning av bostadsbidrag i 5–14 §§.

Slutligen finns särskilda handläggningsregler för bostadsbidrag i 15–21 §§.

Allmänna bestämmelser om bostadsbidrag

Inledande bestämmelser

2 §

För en försäkrad som ansöker om eller har rätt till bostadsbidrag enligt denna balk eller om det är fråga om makar, någon av dem har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet, på det sätt som anges i

3 §, ska bestämmelserna i detta kapitel gälla i stället för bestämmelserna i 95 kap. 4 §, 97 kap. 1–4 a, 6, 8, 11, 13, 13 a, 15, 16, 24 och 25 §§, 98 kap. 1, 4, och 8–9 §§.

3 §

Bestämmelserna i detta kapitel ska gälla om den försäkrade under en eller flera månader inom ramtiden enligt 97 kap. 1 a § har haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Detta gäller under förutsättning att överskottet uppgår eller förväntas uppgå till minst 6 000 kronor under det kalenderår som någon av de ifrågavarande månaderna med överskott infaller under.

Om den försäkrades överskott i inkomstslaget näringsverksamhet är lägre än 6 000 kronor per kalenderår gäller inte bestämmelserna i detta kapitel. Överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet ska då inte heller beaktas vid beräkning av bidragsgrundande inkomst.

Preliminärt och slutligt bostadsbidrag

4 §

Bostadsbidrag betalas ut löpande som preliminärt bidrag, beräknat efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst. Bostadsbidraget bestäms slutligt i efterhand på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten.

Beräkning av bostadsbidrag

Bidragsgrundande inkomst

5 §

Den försäkrades bidragsgrundande inkomst är summan av

1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget näringsverksamhet beräknat enligt 7 §,

3. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 97 kap. 5 §,

4. del av egen och barns förmögenhet enligt 8 och 9 §§ samt 97 kap. 7, 9 och 10 §§,

5. del av barns inkomst av kapital enligt 10 § och 97 kap. 12 §, och

6. vissa andra inkomster enligt 11 §.

Vid beräkning av inkomster som avses i första stycket 6 ska studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd ingå med 80 procent.

6 §

Den bidragsgrundande inkomsten ska avse samma kalenderår som bostadsbidraget och ska anses vara lika fördelad på varje månad under kalenderåret.

Inkomstslaget näringsverksamhet

7 §

Överskott av en näringsverksamhet enligt 14 kap. 21 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska

ökas med

1. avdrag enligt 16 kap. 32 § inkomstskattelagen för utgift för egen pension intill ett belopp motsvarande ett halvt prisbasbelopp,

2. avdrag för avsättning till periodiseringsfond enligt 30 kap. inkomstskattelagen,

3. avdrag för avsättning till expansionsfond enligt 34 kap. inkomstskattelagen, och

4. avdrag för underskott från tidigare beskattningsår enligt 40 kap. inkomstskattelagen,

samt minskas med

5. återfört avdrag för avsättning till periodiseringsfond, och

6. återfört avdrag för avsättning till expansionsfond.

Underskott av en näringsverksamhet som avses i första stycket ska minskas med avdrag som avses i första stycket 1–4 samt ökas med återförda avdrag som avses i första stycket 5 och 6.

Förmögenhet

8 §

Tillägg till den bidragsgrundande inkomsten ska göras med 15 procent av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 100 000 kronor, av-

rundad nedåt till helt tiotusental kronor.

I den sammanlagda förmögenheten ingår förmögenhet för varje försäkrad samt för varje barn som avses i 96 kap. 4, 5 a och 9 §§. I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska dock endast hälften av den förmögenhet som tillhör barnet ingå i den sammanlagda förmögenheten.

9 §

Förmögenheten beräknas enligt lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner, om inte annat följer av 97 kap. 9 och 10 §§.

Förmögenheten beräknas per den 31 december det år som bostadsbidraget avser.

Barns inkomst av kapital

10 §

Om ett eller flera barn som avses i 96 kap. 4, 5 a och 9 §§ har överskott i inkomstslaget kapital, ska till den försäkrades bidragsgrundande inkomst läggas varje barns överskott i inkomstslaget kapital i den utsträckning som överskottet överstiger 1 000 kronor. I fråga om barn som avses i 96 kap. 5 a § ska dock endast hälften av varje barns överskott läggas till den bidragsgrundande inkomsten i den utsträckning överskottet överstiger 1 000 kronor.

Vid beräkning av överskott i inkomstslaget kapital tillämpas 97 kap. 5 §.

Vissa andra inkomster

11 §

Med vissa andra inkomster enligt 5 § första stycket 6 avses följande:

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd, utom de delar som avser tilläggsbidrag,

3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad,

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och

5. etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare.

Inkomster som avses i första stycket 2 och 3 och som i slutet av ett år betalas ut i förskott som hänförliga till nästföljande år ska beaktas för det senare året.

Beräkning av bostadsbidrag
till barnfamiljer

12 §

Bostadsbidrag till barnfamiljer beräknas enligt 97 kap. 18–23 §§.

Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 150 000 kronor för en försäkrad, eller för makar 75 000 kronor för var och en av dem, ska bidraget minskas med 20 procent av den överskjutande inkomsten.

Beräkning av bostadsbidrag
till hushåll utan barn

13 §

Bostadsbidrag till hushåll utan barn beräknas enligt 97 kap. 26–28 §§.

Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 41 000 kronor för en försäkrad, eller 58 000 kronor för makar, ska bidraget minskas med en tredjedel av den överskjutande inkomsten.

Lägsta bostadsbidrag

14 §

Bostadsbidrag som beräknas till mindre belopp än 1 200 kronor för helt år betalas inte ut.

Särskilda handläggningsregler för bostadsbidrag

Preliminärt bostadsbidrag

15 §

Preliminärt bostadsbidrag beräknas efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst och ska så nära som möjligt motsvara det slutliga bostadsbidraget som kan antas komma att bestämmas.

16 §

Preliminärt bostadsbidrag betalas ut med ett månadsbelopp, som avrundas nedåt till närmaste jämna hundratal kronor.

Slutligt bostadsbidrag

17 §

Slutligt bostadsbidrag bestäms för varje kalenderår under vilket preliminärt bidrag har betalats ut. Slutligt bostadsbidrag bestäms efter det att beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har meddelats.

18 §

Bestäms det slutliga bostadsbidraget till högre belopp än det som för samma år har betalats ut i preliminärt bidrag, ska skillnaden betalas ut. Bestäms det slutliga bostadsbidraget till lägre belopp än det som för samma år har betalats ut i preliminärt bidrag, ska

skillnaden betalas tillbaka enligt vad som anges i 108 kap. 9, 11–14 och 22 §§.

Belopp under 1 200 kronor ska varken betalas ut eller betalas tillbaka.

19 §

Belopp som ska betalas ut enligt 18 § första stycket ska ökas med ett tillägg. Tillägget på det över-skjutande beloppet beräknas med ledning av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser.

På belopp som ska betalas tillbaka enligt 18 § första stycket ska en avgift betalas. Avgiften på åter-betalningsbeloppet beräknas med ledning av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beräkningen av tillägget och avgiften.

Omprövning vid ändrade förhållanden

20 §

Det preliminära bidraget ska omprövas om något har inträffat som påverkar storleken av bidraget. Försäkringskassan får avstå från att besluta om ändring, om det som har inträffat endast i liten utsträckning påverkar bidraget.

21 §

Om den försäkrades beslut om slutlig skatt, beslut om studiemedel i form av studiebidrag eller beslut om studiestartsstöd ändras efter det att slutligt bostadsbidrag bestämts och ändringen innebär att bostadsbidraget skulle ha varit högre eller lägre, ska ett nytt bostadsbidrag bestämmas, om den försäkrade begär det eller om Försäkringskassan självmant tar upp frågan.

En fråga om nytt slutligt bostadsbidrag enligt denna paragraf får inte tas upp efter utgången av sjätte året efter det år beslutet om slutlig skatt avser eller sjätte året efter det att studiebidraget lämnades.

101 kap.

9 §

Bostadstillägg lämnas inte för bostadskostnad till den del bostadskostnaden motsvaras av *preliminärt* bostadsbidrag enligt 98 kap.

Bostadstillägg lämnas inte för bostadskostnad till den del bostadskostnaden motsvaras av bostadsbidrag enligt 98 kap. *eller preliminärt bostadsbidrag enligt 98 a kap.*

102 kap.

8 §²⁸

Överskott av en näringsverksamhet beräknat enligt 14 kap. 21 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ökas i enlighet med vad som anges i 97 kap. 4 § första stycket 1 och 4. Underskott av näringsverksamheten ska minskas med avdrag

Överskott av en näringsverksamhet beräknat enligt 14 kap. 21 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska ökas i enlighet med vad som anges i 98 a kap. 7 § första stycket 1 och 4. Underskott av näringsverksamheten ska minskas med avdrag

²⁸ Senaste lydelse 2011:1075.

som avses i 97 kap. 4 § första stycket 1 och 4.

som avses i 98 a kap. 7 § första stycket 1 och 4.

103 kap.

3 §²⁹

Bostadstillägget får räknas om utan föregående underrättelse om den del av årsinkomsten ändras som utgörs av

– en förmån som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten,

– pension enligt utländsk lagstiftning,

– avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal, eller

– överskott i inkomstslaget kapital som avses i 102 kap. 7 § 3.

Det som anges i första stycket gäller också när ändring sker av

– sådant belopp som avses i 102 kap. 17–19 §§,

– *bostadsbidrag enligt 98 kap.,*

– preliminärt bostadsbidrag enligt 98 kap., eller

– preliminärt bostadsbidrag enligt 98 a kap., eller

– taxeringsvärde för annan fastighet än sådan som avses i 5 § lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.

Vid omräkning av bostadstillägget med stöd av första och andra styckena får en ny beräkning av bostadstillägget göras utifrån enbart den ändring som ligger till grund för omräkningen.

103 d kap.

9 §³⁰

Boendetillägget enligt 8 § ska minskas med det belopp som lämnas som *preliminärt* bostadsbidrag enligt 98 kap.

Om boendetillägg lämnas till båda makarna ska boendetillägget till vardera maken minskas med halva det preliminära bostadsbidraget enligt första stycket.

Boendetillägget enligt 8 § ska minskas med det belopp som lämnas som bostadsbidrag enligt 98 kap. *och preliminärt bostadsbidrag enligt 98 a kap.*

Om boendetillägg lämnas till båda makarna ska boendetillägget till vardera maken minskas med *halva bostadsbidraget eller* halva det preliminära bostadsbidraget enligt första stycket.

²⁹ Senaste lydelse 2017:554.

³⁰ Senaste lydelse 2015:963.

103 c kap.**3 §³¹**

Boendetillägget får räknas om utan föregående underrättelse om den bidragsgrundande inkomsten enligt 103 d kap. 6 § ändras.

Det som anges i första stycket gäller också när ändring sker av

– förmånsnivån i de förmåner	– förmånsnivån i de förmåner
som anges i 103 c kap. 4 §, <i>eller</i>	som anges i 103 c kap. 4 §,
	– <i>bostadsbidrag enligt 98 kap. eller,</i>
– preliminärt bostadsbidrag enligt 98 kap.	– preliminärt bostadsbidrag enligt 98 a kap.

108 kap.**9 §³²**

Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av sjukersättning och bostadsbidrag som ska betalas tillbaka enligt 37 kap. 14 § respektive 98 kap. 6 §.	Försäkringskassan ska besluta om återbetalning av sjukersättning och bostadsbidrag som ska betalas tillbaka enligt 37 kap. 14 § respektive 98 a kap. 18 §.
---	--

Försäkringskassan ska också besluta om återbetalning av bostadsbidrag som har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, även om förutsättningarna enligt 2 § inte är uppfyllda.

18 §³³

Ränta ska inte tas ut på sådan avgift som avses i 37 kap. 15 § andra stycket eller 98 kap. 7 § andra stycket.	Ränta ska inte tas ut på sådan avgift som avses i 37 kap. 15 § andra stycket eller 98 a kap. 19 § andra stycket.
---	--

20 §³⁴

Dröjsmålsränta ska inte tas ut på sådan avgift som avses i 37 kap. 15 § andra stycket eller 98 kap. 7 § andra stycket.	Dröjsmålsränta ska inte tas ut på sådan avgift som avses i 37 kap. 15 § andra stycket eller 98 a kap. 19 § andra stycket.
--	---

³¹ Senaste lydelse 2015:963.

³² Senaste lydelse 2014:470.

³³ Senaste lydelse 2014:470.

³⁴ Senaste lydelse 2014:470.

Anstånd med betalningsskyldighet
för underhållsstöd

Betalningsskyldighet
för underhållsstöd

110 kap.

48 §

För den som är betalningsskyldig för underhållsstöd *och som har beviljats anstånd* gäller det som anges om anmälningsskyldighet i 46 och 47 §§ i fråga om sådana ändrade förhållanden som påverkar *rätten till anstånd eller omfattningen av anståndet*.

För den som är betalningsskyldig för underhållsstöd gäller det som anges om anmälningsskyldighet i 46 och 47 §§ i fråga om sådana ändrade förhållanden som påverkar *betalningsskyldigheten till Försäkringskassan*.

113 kap.

2 §³⁵

Beslut i ärenden om förmåner enligt denna balk får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3–21 §§, om inget annat följer av bestämmelserna i 22–40 §§.

Det som anges i första stycket gäller även beslut i ärenden

– enligt 19 kap. om bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan, och	– enligt 19 kap. <i>och 19 a kap.</i> om bidragsskyldigas betalningsskyldighet mot Försäkringskassan, och
--	---

– om utfärdande av intyg för tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. De nya bestämmelserna tillämpas första gången i fråga om underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser februari 2024. För underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser januari 2024 ska dock de nya bestämmelserna tillämpas om utfyllnadsbidrag eller betalningsbelopp för barnet inte är bestämt avseende december 2023.

³⁵ Senaste lydelse 2010:1312.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 3 a § lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §¹

För den som har fått ersättning enligt denna lag ska tillgångar uppgående till ett belopp om etthundrasjuttiofemtusen (175 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av

1. bestämmelserna om bostadsbidrag i 97 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken,

1. bestämmelserna om bostadsbidrag i 97 kap. 6–10 §§ *samt 98 a kap. 8 och 9 §§ socialförsäkringsbalken,*

2. bestämmelserna om bostadstillägg i 102 kap. 10–13 §§ samma balk,

3. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453),

4. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), och

5. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2017:46.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 c §¹

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om

1. betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken,	1. <i>beräkning av underhållsstöd enligt 18 kap. socialförsäkringsbalken eller betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. och 19 a kap. socialförsäkringsbalken,</i>
--	--

2. bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. socialförsäkringsbalken, eller	
--	--

3. beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. socialförsäkringsbalken.	3. <i>beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. och 98 a kap. socialförsäkringsbalken.</i>
---	--

Direktåtkomsten får endast omfatta

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),	
--	--

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och	
--	--

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.	
---	--

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2023.

¹ Senaste lydelse 2018:1631.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

För den som enligt regeringsbeslut fått ersättning för foster-skador som antas orsakade av de i Sverige sålda läkemedlen Neurosedyn eller Noxodyn ska tillgångar uppgående till ett belopp om femhundratusen (500 000) kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpningen av

1. 17 kap. 2 och 8 §§ hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
2. 19 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
3. 97 kap. 6–10 §§ socialförsäkringsbalken,
3. 97 kap. 6–10 §§ *samt 98 a kap. 8 och 9 §§ socialförsäkringsbalken,*
4. 2 kap. 7 § och 4 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395),
5. 4 kap. 1 § och 8 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), och
6. 102 kap. 10–13 §§ socialförsäkringsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2017:55.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 8 § lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

8 §

Om en bidragsskyldigs inkomst av kapital tidigare har ökat till följd av ett uppskovsavdrag enligt den upphävda lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad och avdraget har medgetts vid en taxering som legat till grund för fastställande av återbetalningsskyldighet enligt 25 § i den upphävda lagen (1996:1030) om underhållsstöd i dess lydelse före den 1 november 1999 får kapitalinkomsten enligt 19 kap. 13 § socialförsäkringsbalken minskas med ett belopp motsvarande uppskovsavdraget.

Om en bidragsskyldigs inkomst av kapital tidigare har ökat till följd av ett uppskovsavdrag enligt den upphävda lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad och avdraget har medgetts vid en taxering som legat till grund för fastställande av återbetalningsskyldighet enligt 25 § i den upphävda lagen (1996:1030) om underhållsstöd i dess lydelse före den 1 november 1999 får kapitalinkomsten enligt 19 kap. 13 § *och 19 a kap. 10 §* socialförsäkringsbalken minskas med ett belopp motsvarande uppskovsavdraget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.7 Förslag till förordning om ändring i utsökningsförordningen (1981:981)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §¹

Underrättelser enligt 4 kap. 12 § utsökningsbalken ska lämnas enligt formulär som fastställs av Kronofogdemyndigheten. Underrättelserna får lämnas muntligen, om det är lämpligare. De ska då ha samma innehåll som om de lämnats enligt formulär.

Underrättelsen ska delges gäldenären, om målets beskaffenhet kräver det. Detta gäller dock inte, om det är känt att han inte kan anträffas.

Vid verkställighet som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken behöver underrättelse enligt första stycket bara lämnas en gång för varje gäldenär och kalenderår.

Vid verkställighet som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. *och 19 a kap.* socialförsäkringsbalken behöver underrättelse enligt första stycket bara lämnas en gång för varje gäldenär och kalenderår.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2010:1660.

1.8 Förslag till förordning om ändring i bostadsbidragsförordningen (1993:739)

Härigenom föreskrivs i fråga om bostadsbidragsförordningen (1993:739) att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Försäkringskassan får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken om bostadsbidrag i fråga om

1. ansökningsförfarandet,
2. bidragsgrundande inkomst,
3. beräkningen av bidragets storlek,
4. beräkning av bostadskostnadens storlek,
5. vad som gäller när bostaden utgör del av upplåtarens bostad, hyrs ut i andra hand eller är gemensam för flera hushåll,
6. anmälningsskyldighet,
7. utbetalning av bidrag,
8. återbetalning av bidrag.

Försäkringskassan får också meddela närmare föreskrifter om tillägg och avgift enligt 98 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Försäkringskassan får också meddela närmare föreskrifter om tillägg och avgift enligt 98 a kap. 19 § socialförsäkringsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2010:1683.

1.9 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)

Härigenom föreskrivs att 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Bestämmelser om begäran om indrivning av fordringar på skatt eller avgift enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) finns i 70 kap. 1 och 2 §§ den lagen.

Indrivning av fordran på felparkeringsavgift ska begäras senast fem månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning av fordringar som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken ska, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats.

Indrivning av fordringar som avser betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt 19 kap. *och 19 a kap.* socialförsäkringsbalken ska, om inte särskilda skäl talar emot det, begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats.

För andra fordringar ska indrivning begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

Indrivning enligt andra–fjärde styckena ska begäras under förutsättning att inte ett ärende om ackord, nedsättning av fordran, skuldsanering eller F-skuldsanering enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter eller andra särskilda skäl talar emot det.

Indrivning ska begäras skyndsamt om ett dröjsmål skulle äventyra indrivningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2016:692.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 8 och 11 §§ förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 §¹

Familjepenning lämnas för följande närstående till en bidragsberättigad:

1. egna barn under 18 år som varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade,

2. egna barn under 18 år som inte varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade men som den bidragsberättigade enligt dom eller avtal är skyldig att betala underhållsbidrag för eller för vilka den bidragsskyldige är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken,

2. egna barn under 18 år som inte varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade men som den bidragsberättigade enligt dom eller avtal är skyldig att betala underhållsbidrag för eller för vilka den bidragsskyldige är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. *eller 19 a kap.* socialförsäkringsbalken,

3. andra barn än egna, som är under 18 år och varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade och maken,

4. en bidragsberättigads make som vårdar barn som avses i 1 eller 3,

5. den bidragsberättigades make i annat fall än som avses i 4, om det finns synnerliga skäl för det,

6. den bidragsberättigades fränskilda make, om den bidragsberättigade enligt dom eller avtal är skyldig att betala underhållsbidrag till den maken, eller

7. den som utan att vara make till den bidragsberättigade vårdar den bidragsberättigades barn, om barnet är under 18 år och varaktigt bor tillsammans med den bidragsberättigade.

¹ Senaste lydelse 2010:1474.

11 §²

Familjepenning beräknas per månad till högst 2 175 kronor för barn och till högst 4 350 kronor för en annan person. Familjepenning för den som tar emot ersättning av den bidragsberättigade för vård av barn som avses i 8 § 7, eller för den som har rätt till underhållsbidrag, får dock inte överstiga ersättningens eller bidragets belopp per månad. Familjepenning för tid som den bidragsberättigade är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. socialförsäkringsbalken får inte överstiga summan av fastställd återbetalningsskyldighet och den del av fastställt underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp.

Familjepenning beräknas per månad till högst 2 175 kronor för barn och till högst 4 350 kronor för en annan person. Familjepenning för den som tar emot ersättning av den bidragsberättigade för vård av barn som avses i 8 § 7, eller för den som har rätt till underhållsbidrag, får dock inte överstiga ersättningens eller bidragets belopp per månad. Familjepenning för tid som den bidragsberättigade är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. *eller 19 a kap.* socialförsäkringsbalken får inte överstiga summan av fastställd återbetalningsskyldighet och den del av fastställt underhållsbidrag som överstiger underhållsstödets belopp.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

² Senaste lydelse 2010:1474.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1036) om underhållsstöd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1036) om underhållsstöd att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

När betalningsskyldighet för underhållsstöd har fastställts, *ska en tolfedel av betalningsbeloppet enligt 19 kap. 16 § socialförsäkringsbalken* betalas senast den sista i varje månad före den månad underhållsstödet avser.

När betalningsskyldighet för underhållsstöd har fastställts *enligt 19 kap. 16 § socialförsäkringsbalken*, ska betalningsbeloppet betalas senast den sista i varje månad före den månad underhållsstödet avser.

När betalningsskyldighet för underhållsstöd har fastställts enligt 19 a kap. 13 § socialförsäkringsbalken ska en tolfedel av betalningsbeloppet betalas senast den sista i varje månad före den månad underhållsstödet avser.

Betalningsskyldigheten förfaller dock tidigast till betalning tio dagar efter den dag då den bidragsskyldige delgetts beslutet om betalningsskyldighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2010:1697.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, 2. fördelning av ålderspensionsavgifter, 3. <i>fastställande</i> av underhållsstöd och betalningsskyldighet <i>för sådant stöd</i> enligt socialförsäkringsbalken, 4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken, 5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift, 6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken, eller 7. beräkning av ersättning för sjuklönekostnad enligt 17 eller 17 d § lagen (1991:1047) om sjuklön. | <ol style="list-style-type: none"> 3. <i>beräkning och kontroll</i> av underhållsstöd och betalningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken. |
|---|---|

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket, 2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag | <ol style="list-style-type: none"> 1. enligt 19 kap. 10 a, 12 b–13 §§ socialförsäkringsbalken med undantag av 13 § tredje stycket samt 19 a kap. 8, 10 och 11 §§ socialförsäkringsbalken med undantag av 10 § tredje stycket, 2. om inkomst som anges i 97 kap. 1 b, 3 b, 4 a, 5, 11, 13 och 13 a §§ samt 98 a kap. 5, 7, 10 och |
|---|--|

¹ Senaste lydelse 2017:391.

av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,

11 §§ socialförsäkringsbalken med undantag av 97 kap. 5 § tredje stycket, 13 § första stycket 1–3 och 5 samt 98 a kap. 11 § första stycket 1–3 och 5,

3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,

4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,

7. om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstlagen tjänst och kapital,

8. om överskott eller underskott i inkomstlaget näringsverksamhet, och

9. om sjuklönekostnad enligt 17 b § första stycket lagen (1991:1047) om sjuklön.

Försäkringskassan har vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet rätt att ta del av

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2023.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 5 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

5 §

Bostadsersättning ska minskas med de belopp som programdeltagaren för samma månad får bostadsbidrag *enligt* preliminärt bostadsbidrag *eller* bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken.

Bostadsersättning ska minskas med de belopp som programdeltagaren för samma månad får bostadsbidrag, *eller om 98 a kap. socialförsäkringsbalken tillämpas,* preliminärt bostadsbidrag. *Det samma gäller om programdeltagaren får bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Enligt utredningens direktiv¹ ska utredningen göra en översyn av reglerna för bostadsbidrag och underhållsstöd med syfte att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten och minska skuldsättningen i de båda stöden. Översynen ska avse dels hur aktuella inkomstuppgifter från Skatteverket kan användas för att utveckla bostadsbidraget och underhållsstödet, dels ett antal andra frågor rörande bostadsbidragets och underhållsstödets utformning. Dessa andra frågor beskrivs i direktiven bland annat utifrån några mer allmänna frågeställningar. Till exempel ingår bostadsbidragets samvariation med fördelningspolitiska och bostadspolitiska målsättningar och hur beräkningsgrunderna för underhållsstödet kan anpassas till föräldrabalkens (FB) principer. I den mer allmänna delen av uppdraget ingår även flera mer specifika frågeställningar. Här ingår frågor om de individuella inkomstgränserna för sammanboende i bostadsbidraget och underhållsstödet till barn som tillkommit efter assisterad befruktning av en ensamstående eller som varit föremål för ensamadoption. Utredningen har hanterat direktiven i den mer allmänna delen som ett brett mandat att utöver vad som kan åstadkommas genom användningen av aktuella inkomstuppgifter utreda hur den ekonomiska familjepolitiken, i de delar som ingår i uppdraget, kan göras mer ändamålsenlig och träffsäker.

Enligt direktiven ska, i de delar som avser aktuella inkomstuppgifter, för- och nackdelar utredas med ett regelverk för bostadsbidrag som tar hänsyn till en mer aktuell inkomst. En sådan inkomst bör vara baserad på de uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete som månatligen lämnas till Skatteverket i så kallade arbetsgivardeklarationer på individnivå. I uppdraget ingår att föreslå hur ett

¹ Återfinns som bilaga 1 till detta betänkande.

regelverk som tar hänsyn till inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer och andra inkomster som inte kan hämtas löpande från Skatteverket bör utformas. Bakgrunden till uppdraget i denna del är de omfattande problem som i dag finns med krav på återbetalning av för mycket utbetalt bostadsbidrag, vilket i många fall leder till skuldsättning för bidragshushållen. Huvudorsaken till denna problematik hänger samman med att det nuvarande regelverket innebär att bostadsbidraget beräknas på sökandes uppskattade inkomster, vilka bestäms slutligt först när slutlig skatt är fastställd för det aktuella inkomståret. Bostadsbidraget lämnas därför som ett preliminärt bidrag. Utredningen ska därutöver bland annat belysa hur marginaleffekterna av bostadsbidraget påverkas av förslaget, föreslå hur ett kontrollsystem bör utformas och kartlägga konsekvenserna för samspelet med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Dessa delar av uppdraget behandlas i volym 1 av detta betänkande.

Vad gäller underhållsstödet, ska i de delar som avser aktuella inkomstuppgifter, lämpligheten utredas av att ett regelverk införs gällande bidragsskyldigas betalningsskyldighet som tar hänsyn till uppgifter från arbetsgivardeklarationer. Om ett sådant regelverk anses lämpligt ska förslag lämnas på hur det bör utformas. Bakgrunden till uppdraget i denna del är den omfattande problematik med skuldsättning på grund av betalningskrav för underhållsstöd som bland annat hänger samman med att betalningsbeloppen enligt nuvarande regelverk normalt beräknas på den bidragsskyldigas inkomst två år bakåt i tiden. Dessa delar av uppdraget behandlas i volym 1 av detta betänkande.

I de allmänna delarna ska bostadsbidraget analyseras utifrån frågeställningar som både rör hur bidraget kan renodlas ur ett fördelningspolitiskt syfte och hur den bostadspolitiska målsättningen med bostadsbidraget kan upprätthållas. Samspelet med flerbarnstillägget ska också analyseras utifrån huruvida flerbarnstillägget och bostadsbidraget sammantaget är ändamålsenligt utformade utifrån en fördelningsmässig träffsäkerhet. Vad gäller underhållsstödet är det huvudsakliga uppdraget att utreda om och i så fall hur beräkningsgrunderna för underhållsstöd kan anpassas till FB:s principer om föräldrars primära ansvar för försörjning av barn och en fördelning av ansvaret mellan föräldrarna som speglar var och ens ekonomisk förmåga. De allmänna delarna behandlas i volym 2 av detta betänkande.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen har strävat efter stor öppenhet i arbetet. Utöver åtta sammanträden och ett internat under två dagar med utredningens sakkunniga och experter har ett stort antal möten hållits med olika aktörer som har ett intresse i de frågor som utredningen arbetat med. Utredningen har träffat Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Rädda Barnen, Riksrevisionen, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Sveriges Kommuner och Regioner, Boverket, Budget- och skuldrådgivningen vid socialförvaltningen i Malmö kommun, Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännyttan, Statistiska centralbyrån, Föreningen VårdnadBoende-Umgänge (dåvarande PappaBarn), Sveriges Makalösa Föräldrar, Svenska kyrkan Växjö, Föreningen Sveriges socialchefer, Företagarna, Tapio Salonen, professor vid Malmö universitet, Sveriges förenade studentkårer och MKB Fastighets AB. Utredningen har också under arbetets gång haft kontakt med andra offentliga utredningar med gemensamma beröringspunkter, såsom Jämlikhetskommissionen, Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster, Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning, Utredningen om sjuk- och aktivitetsersättning samt förmåner vid rehabilitering och Utredningen Tydligt, enkelt och förutsägbart – Företagares trygghetssystem.

De sammanträden och övriga möten som hölls inledningsvis har inneburit inhämtande av synpunkter på nuvarande utformning av bostadsbidraget och underhållsstödet och idéer om alternativ utformning. Därefter har sammanträden och möten inneburit diskussioner om principer för utformningen av nya regler för statliga bidrag och stöd till underhållsreglering mellan separerade föräldrar. I utredningens slutskede har sammanträdena använts till att behandla utkast till förslag och betänkandetexter.

Utredningen har med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) och Försäkringskassan haft tillgång till ett betydande datamaterial främst för att möjliggöra konsekvensanalyser av förslagen. Även Skatteverket har bidragit med data för uppskattning av tillförlitligheten i inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationer på individnivå.

Enligt utredningens ursprungliga direktiv skulle betänkande avlämnas den 1 oktober 2020. Genom tilläggsdirektiv² fick utredningen

² Återfinns som bilaga 2 till detta betänkande.

den 13 februari 2020 i uppdrag att utarbeta förslag till justering av den så kallade indragningsbestämmelsen som infördes i underhållsstödet 2016. Förslagen överlämnades den 9 juni 2020 i en promemoria till statsrådet Ardalan Shekarabi. I samband med tilläggsuppdraget fick utredningen förlängd utredningstid till den 1 mars 2021. Genom tilläggsdirektiv³ den 4 februari 2021 fick utredningen förlängd utredningstid till den 1 oktober 2021 och genom tilläggsdirektiv⁴ den 16 september 2021 till den 31 december 2021.

Utredningsarbetet har sedan våren 2020 påverkats av de restriktioner som gällt med anledning av den pågående coronapandemin. Sammanträden och möten har endast kunnat genomföras digitalt, vilket har inneburit en del hinder i inhämtande av synpunkter och i den kreativa delen av arbetet. Utredningens förutsättningar för analyser och konsekvensbeskrivningar har påverkats av det faktum att inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå enbart funnits tillgängliga sedan 2019. Det har därför inte varit möjligt att analysera skillnaden mellan att använda dessa månadsuppgifter jämfört med inkomstuppgifter från årlig beskattning mer än för en begränsad tid. Uppgifterna från månadsuppgifter har inte heller fullt ut kunnat integreras med de uppgifter som i övrigt finns tillgängliga i FASIT⁵.

2.3 Betänkandet

Utredningen har valt att dela upp förslagen i två separata volymer, vid sidan av den promemoria som lämnades i juni 2020 med anledning av tilläggsuppdraget om indragningsbestämmelsen i underhållsstödet. Den första volymen av detta betänkande behandlar de förslag som hänger samman med användningen av aktuella inkomstuppgifter vid beräkningen av betalningsgrundande inkomst i underhållsstödet och bidragsgrundande inkomst i bostadsbidraget. Den andra volymen behandlar övriga delar av utredningens förslag.

I den första volymen behandlas de delar av uppdraget enligt direktiven som beskrivs som att analysera och föreslå hur tillgång till aktuella inkomstuppgifter från Skatteverket kan öka träffsäkerheten

³ Återfinns som bilaga 3 till detta betänkande.

⁴ Återfinns som bilaga 4 till detta betänkande.

⁵ FASIT är en mikrosimuleringsmodell som beräknar effekterna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen för individer och hushåll.

med bostadsbidrag och underhållsstöd. Här ingår också att analysera och föreslå åtgärder för att begränsa risken för skuldsättning i de båda stöden.

Volymen inleds med en bakgrundsbeskrivning innehållande bland annat en beskrivning av bostadsbidragets och underhållsstödets framväxt och nuvarande regelverk samt viss statistik om förmånerna. Bakgrundsbeskrivningen innehåller också en kortfattad beskrivning av de problem som anses finnas med de nuvarande regelverken (kapitel 3). Därefter beskrivs utredningens utgångspunkter som bland annat innefattar ett antal tidigare offentliga utredningar och rapporter från olika myndigheter samt målen för stöden, behovet av tidsmässig eller temporal, träffsäkerhet, hantering av problemen med den skuldsättning som stöden ger upphov till och hur införandet av arbetsgivardeklarationer på individnivå givit nya förutsättningar att använda aktuella inkomster (kapitel 4). I ett kapitel (kapitel 5) görs en kort nordisk utblick på användandet av motsvarande inkomstuppgifter i några av våra grannländer. Därefter följer två kapitel med allmänna överväganden om inkomstunderlaget (kapitel 6) och mer specifika överväganden om inkomstunderlaget vid behovsprövning (kapitel 7). I kapitel 8 presenteras utredningens förslag och i kapitel 9 konsekvenserna av förslagen. Volymen innehåller också i kapitel 1 utredningens författningsförslag och i kapitel 10 de författningskommentarer som utredningen lämnar med anledning av författningsförslagen.

I den andra volymen behandlas de delar av uppdraget som i direktiven beskrivs som att utreda hur de fördelningspolitiska och bostadspolitiska målsättningarna med bostadsbidraget kan renodlas och tydliggöras. Här ingår också att ta ställning till om beräkningsgrunderna för underhållsstöd kan få en bättre samstämmighet med FB:s principer.

Volymen inleds med en bakgrund om fördelningen av den ekonomiska familjepolitiken (kapitel 11). Därefter presenteras utredningens utgångspunkter och överväganden i denna del (kapitel 12). I kapitel 13 presenteras utredningens förslag och övriga bedömningar. Volymen avslutas med en beskrivning av konsekvenserna av utredningens förslag i denna del (kapitel 14).

3 Bakgrund

3.1 Historik

3.1.1 Bostadsbidragets framväxt

Allmänt

Bostadsbidrag är ett inkomstprövat bidrag som betalas ut till barnfamiljer och till ungdomar utan barn. Bidragen har funnits sedan mitten av 1930-talet och har vuxit fram genom en serie av reformer. Bidragen har haft till mål att höja bostadsstandarden, särskilt för barnfamiljer, att minska trångboddheten och att utjämna kostnadsskillnader för de boende, dels mellan olika regioner i landet, dels mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard. Bostadsbidragen har dessutom haft som mål att allmänt stärka de ekonomiskt svaga hushållens bärkraft. Betoningen av dessa delmål har varierat över tid. I dag har bostadsbidraget såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften. Bostadsbidragets uppgift är således att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Bostadsbidragen ingår också som en viktig del i det ekonomiska familjestödet.

Bostadsanskaffningslån och familjebidrag

I mitten på 1930-talet infördes möjlighet för ”mindre bemedlade” och barnrika familjer att få lån i form av ett bostadsanskaffningslån och familjebidrag. När stöden infördes var motivet framför allt produktionspolitiskt. Syftet var att hålla uppe den ekonomiska aktiviteten inom byggsektorn under den djupa lågkonjunktur som präglade årtiondet. Bostadssociala utredningen¹ hade framhållit att en

¹ SOU 1935:2.

stor del av bostäderna i tätorterna var undermåliga och särskilt för barnfamiljerna utgjorde bostädernas låga tekniska standard ett allvarligt problem. Enrumslägenheter användes i stor utsträckning som bostäder för barnfamiljer. Familjebidraget lämnades i kombination med finansieringsstöd till de fastigheter där bidragstagarna bodde. Bidragen, som innebar en hyresreducering, utgick till familjer med minst tre barn under 16 år. Vissa minimikrav ställdes på bostadsutrymme och bostadsstandard; bostaden skulle omfatta minst två rum och kök och vara ”fullvärdigt utrustad”. Som nämnts ovan skulle familjen vara ”mindre bemedlad”, men någon bestämd inkomstgräns gällde inte. Frågan om bidrag bedömdes från fall till fall. Vid bedömningen av den enskilda familjens bidragsbehov tog man hänsyn till familjens ekonomi och behov av bostad.²

Familjebostadsbidrag införs

Åren 1946, 1947 och 1948 fattade riksdagen en rad betydelsefulla bostadspolitiska beslut och åren brukar betecknas som födelsetiden för en ny bostadspolitik.³ I anslutning till den allmänna översyn av bostadspolitiken, som gjordes av 1946 och 1947 års riksdagar, omprövades även familjebidragen. Ett familjebostadsbidrag infördes 1948.⁴ Samtidigt infördes det allmänna barnbidraget. Alla barnfamiljer fick genom detta ett konsumtionsstöd som syftade till att fördela kostnaderna för barnen. Det särskilda bostadsstödet till vissa grupper utvidgades samtidigt. Familjebostadsbidragen innebar en viktig bostadspolitisk förändring genom att den direkta sammankopplingen av finansieringsstöd till fastigheten och bidrag till hushållen upphävdes. Detta innebar att barnfamiljer med en godtagbar bostad kunde få bidrag, oavsett på vilket sätt fastigheten förvaltades och oavsett vem som ägde fastigheten. Bidragen lämnades till familjer med minst två barn och skulle till en början endast lämnas till familjer med begränsade inkomster. Även vissa standardkrav ställdes på bostäderna. Till en början begränsades dock bidragen till nya hus.

² Kungörelse 1935:512.

³ Prop. 1986/87:48, s. 82.

⁴ Kungörelse 1948:547.

Familjebostadsbidraget när fler barnfamiljer

Under 1950-talen och 1960-talen höjdes inkomst- och bidragsbeloppen vid ett flertal tillfällen. Även standardkraven förändrades. I takt med att tillgången på rymligare familjebostäder ökade utvidgades stödet till att omfatta allt mindre hushåll. År 1958 fick familjer med ett eller flera minderåriga barn rätt till familjebostadsbidrag.⁵

Bostadstillägg med grundbelopp

Familjebostadsbidragen ersattes 1969 av ett system med bostadstillägg för barnfamiljer.⁶ Det bestod dels av en statlig del, dels av en kommunal del, för vilken kommunerna fick stadsbidrag. Det statliga tillägget lämnades endast till familjer med barn under 16 år. Detta tillägg innefattade dels ett grundbelopp som utgick utan bostadsvillkor, dels ett belopp som var knutet till bostaden. Genom införandet av grundbeloppet fick bostadsbidraget även ett familjepolitiskt mål.⁷ Grundbeloppet infördes alltså som ett allmänt konsumtionsstöd oberoende av bostadskostnaden.⁸ Grundbeloppet ökade med antalet barn.

Kommunalt tillägg lämnades till familjer med barn under 16 år, men kunde under vissa förutsättningar även lämnas för barn över 16 år som fortsatte att studera. För att kommunalt bostadstillägg skulle lämnas krävdes dessutom att familjen hade egen bostad av sådan storlek och utrustning som var förutsättning för högsta statliga tillägg. Bostadskostnaden fick inte heller understiga ett visst belopp per månad.

De detaljerade kraven på bostadens utrustning förenklades väsentligt i det nya bostadstillägget. För bidragsbelopp utöver grundbeloppet gällde som bostadsvillkor, förutom rumsantalet, en schablonregel som innebar att bostaden skulle ha vatten och avlopp.

⁵ Kungörelse 1957:358.

⁶ Kungörelsen 1968:425 om statliga bostadstillägg till barnfamiljer och kungörelsen 1968:426 om statsbidrag till kommunala bostadstillägg till barnfamiljer.

⁷ SOU 2001:24, Ur fattigdomsfällan och RiR 2017:9.

⁸ Prop. 1968:42, s. 61 ff.

Krav på bostadens standard tas bort

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

Från bostadstillägg till bostadsbidrag och den familjepolitiska inriktningen förstärks

År 1977 ändrades beteckningen bostadstillägg till bostadsbidrag.⁹ Mellan 1977 och 1984 höjdes bidragsbeloppen samt inkomst- och bostadskostnadsgränserna ytterligare. Förändringarna skedde helt inom det befintliga systemet men genom de höjningar som gjordes av den barnanknutna delen av bidraget förstärktes bidragssystemets familjepolitiska inriktning.

Målsättningen med det individuella bostadsstödet

Trots att den bostadskostnadsberoende delen av systemet byggdes ut vartefter, kom bidraget att täcka en allt mindre del av de faktiska bostadskostnaderna i nyproducerade lägenheter. Under 1980-talet uttalade regering och riksdag att det individuella bostadsstödet även i fortsättningen måste ha en klar bostadspolitisk inriktning. I förarbetena¹⁰ konstaterades att om detta mål skulle kunna uppnås, måste den del av stödet som har karaktären av ett inkomstprövat allmänt konsumtionsstöd, minskas. Målet borde vidare vara att bidragen differentierades på ett sådant sätt att stöd kunde lämnas till kostnaderna för ett eget rum för varje barn.

⁹ Förordning (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer och förordning (1976:262) om statskommunala bostadsbidrag till barnfamiljer m.fl.

¹⁰ Prop. 1986/87:48, s. 50 f.

Bostadsbidragen lagregleras

År 1988 skedde lagreglering av bostadsbidragen.¹¹ Bestämmelserna fanns vid den tidpunkten i två olika förordningar. Bostadsutskottet motsatte sig lagreglering och anförde att det inte fanns några sakligt bärande motiv för att införa en lagreglering. Utskottet ansåg att regeringens förslag uppenbarligen hade tillkommit därför att vissa kommuner beslutat att inte införa ungdomsbostadsbidraget.¹²

Bostadsbidragens administration och kostnadsansvar centraliseras

År 1993 behandlade bostadsutskottet¹³ ett regeringsförslag¹⁴ om överföring av administrationen av bostadsbidragen på lokal nivå från kommunerna till de allmänna försäkringskassorna och på central nivå från Boverket till Riksförsäkringsverket (RFV). I samband därmed togs frågan om målsättningen med bostadsbidragen upp. Det konstaterades att under 1990-talet hade utvecklingen att ge bostadsbidragen ökad karaktär av familjepolitiskt stöd stärkts. Bostadsbidragen såväl som barnbidragen var ett av de instrument som användes för att öka omfördelningsgraden i 1991 års skattereform. Den reformering av inkomstskattesystemet som genomfördes påverkade bostadskostnaderna och innebar en utgiftsökning inom bostadsbidragssystemet. Hushållen fick själva bland annat bära en större andel av bostadens totala kostnader. En ökning av kostnaderna för bostadsbidragen ansågs vara fördelningspolitiskt motiverad för att skydda ekonomiskt svaga hushåll. Bostadsbidragssystemet byggdes ut så att det i betydligt större utsträckning rymde kostnader för nybyggda bostäder.¹⁵ Från och med år 1991 lämnades bostadsbidrag inte bara till barnfamiljer och ungdomar utan även till en ny grupp, hushåll utan barn, där någon av familjemedlemmarna var äldre än 28 år. Bostadsbidragen utgjorde till den nya gruppen till stor del en kompensation för de inkomstgrupper som fått begränsat utbyte av skattereformen. Från och med bidragsåret 1996 lämnas inte längre bostadsbidrag till hushåll utan barn där någon av familjemedlemmarna är 29 år eller äldre.

¹¹ Prop. 1987/88:151.

¹² Bet. 1987/88:BoU20, s. 12 f.

¹³ Bet. 1992/93:BoU21.

¹⁴ Prop. 1992/93:174.

¹⁵ Prop. 1989/90:144, bet. 1989/90:BoU21, rskr. 1989/90:340.

År 1994 övertog staten hela kostnadsansvaret för bostadsbidragen och administrationen av bidragen fördes över från kommunerna till de allmänna försäkringskassorna och från Boverket till RFV. Nya regler för hur den bidragsgrundande inkomsten skulle beräknas fördes samtidigt in.¹⁶

Nytt bidragsgivningssystem

I samband med statens övertagande av kostnadsansvaret för bostadsbidraget 1994 infördes ett nytt system för bidragsgivningen. Det nya systemet innebar vissa större regelförändringar. Bland annat prövades bostadsbidragen i allt väsentligt mot en beräknad aktuell inkomst i ett så kallat rullande system, utan att nya ansökningar gjordes varje år. Syftet med den nya prövningen av bostadsbidraget i stället för, som tidigare, en prövning baserad på inkomstuppgifter enligt taxeringen året före bidragsåret, var bland annat att den fördelningspolitiska träffsäkerheten i systemet skulle förbättras. De bidragssökande uppgav själva sin beräknade inkomst för en period av tolv månader framåt i tiden. Bostadsbidraget ändrades därefter successivt till följd av nya uppgifter som bidragstagaren var skyldig att lämna, till exempel ändrade inkomst- eller bostadskostnadsförhållanden. Om det vid kontroll framkom att felaktiga uppgifter hade lämnats gjordes en avstämning och återkrav ställdes. Efterkontroll skulle alltid göras senast inom 15 månader från det att beslut om bidrag hade fattats. Vid denna kontroll gjordes en granskning av samtliga bidragsgrundande faktorer. Bidragsgrundande inkomst var för hushållet för viss tid (tolv månader) beräknad varaktig skattepliktig inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Kapitalinkomster som översteg 2 000 kronor per sökande och 1 000 kronor för varje hemmavarande barn beaktades. Till den bidragsgrundande inkomsten räknades sjöinkomster och vissa skattefria transfereringar, såsom bidragsdelen av studiemedel och dagpenning för militärtjänstgöring. Vissa övriga inkomster såsom underhållsbidrag, bidragsförskott och realisationsvinster beaktades inte. Förmögenhet ingick i princip inte heller i behovsprövningen. Bestämmelserna anknöt till inkomstskatte-reglerna, men däremot inte till inkomsttaxeringen som sådan. Det

¹⁶ SFS 1993:737, prop. 1992/93:174, bet. 1992/93:BoU21, rskr. 1992/93:365.

senare var inte möjligt eftersom beslut om bostadsbidraget fattades innan taxeringen hade ägt rum.

Bostadsbidrag till barnfamiljer bestod dels av ett särskilt bidrag för hemmavarande barn, dels av ett belopp som var beroende av bostadskostnadens storlek och antalet barn. Barn fick räknas med i bidragshushållet till och med den månad då barnet fyllde 18 år eller då studiehjälpen eller det förlängda barnbidraget upphörde. Det särskilda bidraget lämnades även till familjer som saknade egen bostad. Det bostadskostnadsberoende bidragsbeloppet grundades på bostadskostnaden mellan en nedre och en övre gräns. Mellan dessa gränser lämnades bidrag med 75 respektive 50 procent av bostadskostnaden i två olika intervall. Det maximala bidragsbelopp som kunde räknas fram, med hänsyn till det antal barn och den bostadskostnad som familjen hade, reducerades med 20 procent av den del av den bidragsgrundande inkomsten som översteg 110 000 kronor per år. Bidraget till hushåll med umgängesbarn avsåg endast den del av stödet som berodde på bostadskostnadens storlek.

Bostadsbidrag till ungdomar mellan 18 och 29 år utan barn var beroende av bostadskostnadens storlek. Bidragsbeloppet grundades, på samma sätt som för barnfamiljer, på bostadskostnaden mellan en nedre och en övre gräns för bostadskostnaden. Mellan dessa gränser lämnades bidrag med 75 respektive 50 procent av bostadskostnaden i två olika intervall. Bidraget lämnades enligt samma regler oavsett om någon i hushållet studerade eller inte. Även bostadsbidraget till ungdomar var behovsprövat och reducerades med en tredjedel av den del av den bidragsgrundande inkomsten som översteg ett visst belopp.

Inkomst- och bostadskostnadsgränser ändras

År 1995 ändrades inkomst- och bostadskostnadsgränserna.¹⁷ För barnfamiljer innebar ändringarna att inkomstgränsen för oreducerat bostadsbidrag höjdes med 5 000 kronor till 115 000 kronor per år. Den övre bostadskostnadsgränsen höjdes med 400 kronor per månad till 5 200 kronor för familjer med ett barn och till 5 800 kronor för familjer med två barn samt med 500 kronor per månad för familjer med tre eller flera barn till 6 500 kronor. För familjer med två barn höjdes dessutom den gräns över vilken bidrag lämnades med 50 pro-

¹⁷ SFS 1994:315, prop. 1993/94:144, bet. 1993/94:BoU16, rskr. 1993/94:301.

cent av bostadskostnaden med 100 kronor per månad till 3 300 kronor. Samtidigt höjdes gränsen för lägsta bidragsgrundande bostadskostnad med 100 kronor för samtliga barnfamiljer. Genom att både den nedre och den övre gränsen för den del av bostadskostnaden som låg till grund för bidraget höjdes skedde en förskjutning till att ersätta toppen av bostadskostnaden. Denna del av bidraget stärktes mest för hushåll med tre eller fyra barn, men även mer barnrika hushåll fick en betydande förstärkning. Den allmänt konsumtionsstödjande delen förstärktes också kraftigt.

Bostadsbidragen till hushåll utan barn anpassades till löne- och prisutvecklingen genom att dels inkomstgränserna för oreducerat bostadsbidrag höjdes, dels gränserna för den bidragsgrundande bostadskostnaden höjdes.

1997 års reform

Den senaste stora reformen av bostadsbidraget gjordes 1997.¹⁸ Regeländringarna syftade enligt förarbetena i första hand till att bromsa den kraftiga utgiftsökningen som skett mellan åren 1989 och 1996 samt förbättra kostnadskontrollen. Reformen omfattade i första hand ett nytt inkomstprövningssystem. Detta system beräknades ge upphov till en betydande minskning av kostnaderna för bidragsgivningen samtidigt som kostnadskontrollen förstärktes. Ytterligare ett antal besparingsåtgärder, som till exempel begränsning av den bidragsgrundande bostadsytan beräknades, tillsammans med det nya inkomstprövningssystemet, ge upphov till kostnadsminskningar för bostadsbidragen på cirka 2 300 miljoner kronor per helår.

En av de stora bristerna med det tidigare systemet för inkomstprövning var att det i efterhand var svårt att kontrollera hur stora belopp som totalt sett hade betalats ut utifrån felaktiga inkomstuppgifter. Skattemyndigheternas inkomstuppgifter avsåg alltid beskattningsår, det vill säga kalenderår. Detta avvek från de inkomstuppgifter som fanns i bostadsbidragsregistret, vilka avsåg den förväntade inkomsten för löpande tolv månadersperioder. Det ansågs därför nödvändigt att införa ett system för inkomstprövningen med realistiska möjligheter att göra definitiva avstämningar och fastställande av det utbetalade bidragsbeloppet. En slutlig avstämning och efter-

¹⁸ Prop. 1995/96:186, bet. 1995/96:BoU11, rskr. 1995/96:229.

justering av felaktigt utbetalda belopp minskade kostnaderna för bostadsbidragen och ökade tilltron till systemet. Bostadsbidragen skulle därför beräknas slutligt utifrån de inkomstuppgifter som fastställs vid den årliga taxeringen och som fanns att tillgå i skatteregister. Uppgifter som inte fanns att tillgå i skatteregister skulle lämnas av sökanden och fick kontrolleras på annat sätt, exempelvis genom förfrågningar.

En av de stora förändringarna i 1997 års reform var att ett nytt inkomstprövningssystem för sammanboende i barnfamiljer infördes. Före reformen var bostadsbidraget beroende av makarnas totala bidragsgrundande inkomst men i och med reformen individualiserades inkomstgränserna för sammanboende hushåll, vilket innebar att hushåll där endast den ena av makarna arbetade fick reducerat bostadsbidrag. För ensamstående hushåll med barn låg gränsen kvar. Inkomst som översteg denna gräns reducerade bostadsbidraget med 20 procent för barnfamiljer. För hushåll utan barn reducerades bostadsbidraget med 33 procent i motsvarande situation.

Som nämnts ovan infördes även begränsning av bidragsberättigad bostadsyta. Det var en av de förändringar i 1997 års regelsystem som i vissa fall gav upphov till större förändringar av bostadsbidraget. Förändringen syftade till att motverka subventionering av stora bostadsytor. I förarbetena¹⁹ angavs bland annat följande. När det gäller en bostads utrymmesstandard hade de bostadspolitiska målen preciserats i form av olika normer. Den mest generösa av dessa innebar att varje barn skulle kunna erbjudas ett eget sovrum. Det betydde att en familj som bestod av ett barn med föräldrar enligt normen skulle bo i tre rum och kök, att en familj som bestod av två barn med föräldrar skulle bo i fyra rum och kök och så vidare. Det saknades övertygande motiv till en fortsatt subventionering av bostadsytor, som i betydande grad översteg den generösa normen. Den bidragsgrundande bostadsytan borde därför begränsas och ytnormen fastställas utifrån en generös tolkning av den aktuella normen omsatt till bostadsyta. Ytgränsen för bidrag till ungdomar utan barn mellan 18 och 29 år borde samordnas med denna princip för begränsning av bidragsgrundande bostadsyta. För en familj med ett barn skulle gränsen för bidragsgrundande bostadsyta sättas vid 90 kvadratmeter. För varje ytterligare barn, upp till och med fem barn, ökade gränsen därefter med 20 kvadratmeter. För boendekostnader som hänfördes till bostadsytor därutöver borde inget bostadsbidrag lämnas.

¹⁹ Prop. 1995/96:186.

Vidare föreslogs att bostadsbidrag till unga mellan 18 och 29 år som inte studerade och som inte hade barn skulle avskaffas eftersom barnfamiljer skulle prioriteras i besparingsåtgärder.

I riksdagsbehandlingen avstyrktes förslaget om avskaffande av bostadsbidraget till unga av riksdagens bostadsutskott med motiveringen att ungdomar var en utsatt grupp på arbets- och bostadsmarknaden och bostadsbidraget spelade en väsentlig roll i att hjälpa denna grupp att få boende av godtagbar standard. Vid bostadsutskottets behandling skärptes de föreslagna gränserna med 10 kvadratmeter per hushållskategori i syfte att finansiera bostadsbidrag till ungdomar mellan 18 och 29 år som inte studerade. För unga studerande mellan 18 och 29 år som inte hade barn föreslogs att bostadsbidraget skulle behållas tills vidare. Frågan om bostadsstöd till dessa studerande skulle utredas vidare inom studiestödsutredningen med sikte på att bostadsbidraget skulle upphöra.²⁰

För att något mildra effekterna av de nya bestämmelserna för vissa hushåll infördes en garantinivå avseende den bidragsgrundande bostadskostnaden. Garantinivån bestämdes så att den motsvarade kostnaden för en tänkt grundstandard, det vill säga samma nivå som valts för övergången från 75 till 50 procents oreducerad ersättning för bostadskostnaden. För hushåll med ett barn innebar det att garantinivån fastställdes till 3 000 kronor per månad, för hushåll med två barn till 3 300 kronor per månad och för hushåll med tre barn till 3 600 kronor per månad. För familjer med fler än tre barn fanns det inte någon ytterligare differentiering av nämnda nivå avseende skilda ersättningsandelar för bostadskostnaden, men för att öka träffsäkerheten i systemet, bestämdes en särskild garantinivå även för dessa hushåll. För familjer med fyra barn fastställdes garantinivån till 3 900 kronor per månad och för familjer med fem eller flera barn till 4 200 kronor per månad.

Även det faktum att räntebidrag från och med årsskiftet 1996/97 räknades in i den bidragsgrundande inkomsten kunde innebära att bostadsbidraget minskade kraftigt för egnahemsägare. Enligt bestämmelserna om inkomstberäkning för bostadsbidrag, som med få undantag följde beskattningens regler, inräknades räntebidragen automatiskt i den bidragsgrundande inkomsten. Samtidigt hade sedan lång tid tillbaka gällt att räntebidraget beaktades då den bidragsgrundande bostadskostnad fastställdes. En ändring infördes på inkomstsidan

²⁰ Bet. 1995/96:BoU11.

som innebar att räntebidrag inte samtidigt ingick i den bidragsgrundande inkomsten.

Avgifter och ränta på felaktigt utbetalt bostadsbidrag infördes i syfte att stärka incitamenten att rapportera inkomständringar i tid.

Vid behovsprövning av bostadsbidrag togs i det tidigare gällande systemet endast hänsyn till bidragssökandens förmögenhet genom att förmögenhetens avkastning, med beaktande av vissa fribelopp, räknades in i den bidragsgrundande inkomsten. Disponerade hushållet över en ansenlig förmögenhet fick dock denna, genom den så kallade generalklausulen, beaktas och bostadsbidraget fastställas till ett lägre belopp. Ur fördelningspolitisk synpunkt ansågs det inte acceptabelt att då bostadsbidraget fastställdes bortse från de skillnader i stödbehov som faktiskt fanns mellan hushåll med och utan förmögenhet. Vid beräkning av förmögenhet i detta sammanhang skulle man dock bortse från den bostad till vilken bidrag lämnades.

Vid reformen 1997 gjordes inga nämnvärda ändringar eller förskjutningar vad gäller målen för bostadsbidragen. Regeringen uttalade i förarbetena att bostadsbidraget hade såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften.²¹ Riksrevisionen lyfte i granskningsrapporten *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat*²² att de förändringar inom förmånen som genomfördes från 1997 och framåt främst hade tagit sin utgångspunkt i bostadsbidragets familjepolitiska syften.

Krav på umgängesförälders bostad införs

Kravet på antal rum och bostadens yta för umgängesförälders bostad infördes den 1 juli 1996 och tillämpades på bidrag som avsåg tid från och med den 1 januari 1997. Bostadsbidrag till hushåll med enbart umgängesbarn lämnades inte för en bostad som var mindre än två rum och kök eller kokvrå och 40 kvadratmeter. Vid tidpunkten för införandet av minimikraven fick umgängesföräldern bostadsbidrag endast för bostadskostnaden. Förklaringen till kravet på minimistorlek på bostaden var att syftet med de bostadsbidrag som lämnades till föräldrar som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis hade sitt barn boende hos sig, var att föräldern skulle kunna ge barnet en god bostad de dagar som barnet vistades hos denne. Bidragen skulle vidare ge ett stöd till de delar av bostadens kostnader som barnets

²¹ Prop. 1995/96:186, s. 19.

²² RiR 2019:9, s. 11.

behov förde med sig och som låg över den baskonsumtion som alla vuxna normalt hade för egen del.²³

Studiebidrag beaktas endast till 80 procent

År 2001 infördes en bestämmelse om att studiebidrag enligt studiestödslagen (1999:1395) skulle ingå till endast 80 procent.²⁴ Regel­förändringen genomfördes på riksdagens initiativ.²⁵ Förändringen var föranledd av att studiemedelssystemet från och med den 1 juli 2001 ändrades, vilket innebar att bostadsbidragen och den disponibla inkomsten för ett betydande antal studerande med studiebidrag minskade. Genom lagförslaget kompenserades denna grupp.

Vissa undantag för barns förmögenhet

År 2003 trädde bestämmelser i kraft som innebar att barns förmögenhet, som kom från försäkring för kränkning eller kroppsskada från förmögenhetsberäkningen undantogs vid beräkning av bostadsbidrag.²⁶

År 2004 trädde bestämmelser i kraft som innebar att de tillgångar som ett barn fick genom gåva, testamente eller förmånstagarförordnande vid försäkring eller visst individuellt pensionssparande vid beräkning av bostadsbidraget inte skulle beaktas. En förutsättning var dock att barnet hade förvärvat egendomen av annan än barnets förmyndare och att förvärvet var förenat med villkor som dels innebar att förmyndaren var skild från förmögenhetens förvaltning, utan bestämmanderätt för denne, dels angav vem som i stället skulle utöva den.²⁷

Förlåtandeintervallet höjs

År 2004 ändrades bestämmelsen gällande det så kallade förlåtandeintervallet.²⁸ Om bostadsbidraget vid den slutliga avstämningen bestämdes till ett högre belopp än det som redan hade betalats ut som

²³ Bet. 1995/96:BOU11, s. 33 f.

²⁴ Lag (2001:525) med särskilda bestämmelser om bostadsbidrag för år 2001.

²⁵ Bet. 2000/01:BOU12.

²⁶ Prop. 2002/03:33.

²⁷ Prop. 2003/04:96.

²⁸ SFS 2003:1068, prop. 2003/04:1 utgiftsområde 18, bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:72.

preliminärt bidrag under bidragsåret, skulle mellanskillnaden betalas till bidragstagaren. Om det bestämdes till ett lägre belopp skulle bidragstagaren betala tillbaka mellanskillnaden. Belopp under förlåtandeintervallet betalades varken ut eller tillbaka. Ifrågavarande ändring innebar att intervallet höjdes från 200 kronor till 1 200 kronor. Regeländringen tillämpades på bostadsbidrag som hade betalats ut från och med kalenderåret 2002.

Vissa höjningar av bostadsbidraget och umgägesbidraget införs

År 2005 infördes umgägesbidraget som en kompensation för att systemet med två ersättningsnivåer om 75 respektive 50 procent utmönstrades såvitt gällde bidrag till barnfamiljer. Endast en bidragsnivå skulle gälla, vilken uppgick till 50 procent av bostadskostnaderna. Samtidigt förstärktes bostadsbidraget till barnfamiljer genom att det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjdes. I förarbetena till riksdagsbeslutet framhölls att reformen tog sikte på att förbättra den fördelningspolitiska träffsäkerheten av bidraget genom att höja stödet till de mest ekonomiskt utsatta familjerna.²⁹ Genom ändringen fick bostadsbidraget ett ökat fokus mot att vara en familjepolitisk förmån snarare än en bostadspolitisk.³⁰ Riksdagens utskott betonade emellertid att målen var av lika stor vikt.³¹

En fast tidsfrist om fem år infördes också för att ta upp frågan om nytt slutligt beslut om bostadsbidrag med anledning av ändrad taxering.

Anslaget för bostadsbidrag tillförs utgiftsområde 12

Riksdagen tog 2007 beslutet att flytta bostadsbidraget från utgiftsområde 18, som hanterar frågor om bostadsförsörjning och bostadsbyggande, till utgiftsområde 12, som hanterar frågor om familjepolitiken. Riksdagens socialförsäkringsutskott har därefter tagit ställning till att bostadsbidraget i första hand är en del av den ekonomiska familjepolitiken.³²

²⁹ Prop. 2004/05:112, betänkande 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

³⁰ Promemoria om reformerat bostadsbidrag, S2004/9161/SF, s. 20.

³¹ Ändrade regler för bostadsbidrag, betänkande 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

³² Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SfU1.

Vissa ändringar av beräkning av inkomst

År 2008 ändrades bestämmelsen om hur näringsidkares inkomster skulle bestämmas. Ändringen innebar att kravet på att inkomst av näringsverksamhet skulle antas vara minst lika hög som den inkomst som hade fastställts vid senaste taxeringsbeslut slopades. Sådan inkomst skulle alltså behandlas på samma sätt som andra inkomstslag som ingick i den bidragsgrundande inkomsten.

Det infördes även en bestämmelse som innebar att, det liksom i fråga om taxeringsändring, var möjligt att bestämma ett nytt slutligt bostadsbidrag om en bidragstagares studiemedel i form av studiebidrag hade ändrats efter att det slutliga bostadsbidraget bestämts och ändringen, om den hade gjorts i tiden före det att det slutliga bostadsbidraget bestämdes, skulle ha påverkat bostadsbidragets storlek.

En bestämmelse om en fast bortre tidsgräns infördes också som innebar att frågan om ett nytt slutligt bostadsbidrag på grund av ändrat studiebidrag inte fick tas upp senare än sjätte året efter det att studiebidraget lämnades.³³

Förmögenhetsskatten slopas

År 2008 trädde bestämmelser i kraft³⁴ rörande anpassningar av förmögenhetsprövningen gällande bland annat beräkning av bostadsbidrag och underhållsstöd då förmögenhet inte längre skulle vara skattepliktig. Förmögenhetsprövningen i bostadsbidraget behölls genom att det i lagen om bostadsbidrag infördes en hänvisning till den upphävda lagen om statlig förmögenhetsskatt.

År 2010 kopplades förmögenhetsprövningen i bostadsbidraget till den nya lagen om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner.³⁵ Samtidigt slopades förmögenhetsprövningen i fråga om underhållsstöd. Till skillnad från underhållsstödet ansåg regeringen att förmögenhetskontrollen skulle behållas i bostadsbidraget och anledningen var bland annat att det skulle kunna uppfattas som stötande om personer med låga inkomster, men med stora förmögenheter, fick bidrag till sin försörjning genom staten.³⁶

³³ Prop. 2006/07:117, bet. 2007/08:SfU3, rskr. 2007/08:13.

³⁴ SFS 2007:1400, prop. 2007/08:26, bet. 2007/08:SkU15, rskr. 2007/08:92.

³⁵ SFS 2009:1055, prop. 2008/09:203, bet. 2009/10:SfU5, rskr. 2009/10:17.

³⁶ Prop. 2008/09:203, s. 19 f.

Ändrad inkomstberäkning vid uppskov med beskattning av kapitalvinst vid avyttring av privatbostad

År 2010 trädde bestämmelser i kraft avseende ett undantag i lagen om bostadsbidrag som innebar att schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § IL inte skulle beaktas som inkomst av kapital vid beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten avseende bostadsbidrag.³⁷ Avsikten med undantaget var att det skulle vara hushållets faktiska inkomster som skulle ligga till grund för inkomstberäkningen.

Ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

År 2010 trädde en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft.³⁸ I den bidragsgrundande inkomsten vid beräkningen av bostadsbidraget skulle etableringsersättning räknas in.

Schablonbeskattning av andelsägare i investeringsfonder

År 2012 slopades beskattningen av investeringsfonder och det infördes nya regler om beskattning på delägarnivå. Den som ägde andelar i en investeringsfond skulle schablonbeskattas i förhållande till värdet på de egna andelarna. Ingen ändring gjordes vad gäller beskattning av utdelning och kapitalvinster. Obegränsat skattskyldiga juridiska personer som ägde andelar i investeringsfonder skulle ta upp schablonintäkten i inkomstslaget näringsverksamhet. Schablonintäkten skulle inte betraktas som inkomst av kapital vid beräkning av bidragsgrundande inkomst gällande bostadsbidrag.³⁹

Bostadsbidraget för barnfamiljer och hushåll utan barn höjs

År 2012 genomfördes förändringar i bostadsbidraget för både hushåll med barn och hushåll utan barn.⁴⁰ För barnhushåll höjdes bostadsbidraget i form av det särskilda bidraget för hemmavarande barn med 350 kronor till 1 300 kronor per månad för ett barn, med

³⁷ SFS 2009:1487, prop. 2009/10:1 utgiftsområde 12, bet. 2009/10:SfU1, rskr. 2009/10:125.

³⁸ Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208 och prop. 2009/10:154, bet. 2009/10:SfU17, rskr. 2009/10:258.

³⁹ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:FiU1, rskr. 2011/12:32.

⁴⁰ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 12, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85.

425 kronor till 1 750 kronor per månad för två barn och med 600 kronor till 2 350 kronor per månad för tre eller fler barn. Skälet till höjningarna var att stärka ekonomin för de barnfamiljer som hade den sämsta ekonomin och därmed öka deras marginaler.

Bostadsbidrag i form av bidrag till bostadskostnader höjdes för barnfamiljer på så sätt att den nedre gränsen för de bostadskostnader för vilka det lämnades bidrag till, sänktes från 2 000 kronor till 1 400 kronor per månad. Den nya bostadskostnadsgränsen gällde även för de föräldrar som var under 29 år och enbart hade barn som tidvis bodde hos sig. Skälet till sänkningen av den nedre bostadskostnadsgränsen var att stärka ekonomin för de barnfamiljer som hade de lägsta inkomsterna utan att drivkrafterna till arbete försvagades i allt för stor utsträckning. En del av de barnfamiljshushåll som var beroende av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för sin försörjning kom med ett höjt bostadsbidrag inte längre att vara berättigade till ekonomiskt bistånd.

Bostadsbidrag i form av bidrag till bostadskostnader till hushåll utan barn höjdes så att bidrag lämnades med 90 procent, i stället för med 75 procent, av den del av bostadskostnaden per månad som översteg 1 800 kronor men inte 2 600 kronor, och med 65 procent, i stället för med 50 procent, av den överskjutande bostadskostnaden per månad upp till 3 600 kronor. Skälen för höjningarna var att stärka ekonomin för de unga utan barn som uppbar bostadsbidrag och därmed öka deras marginaler.

Det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjs

År 2014 höjdes det särskilda bidraget för hemmavarande barn till dagens nivåer. Höjningarna motiverades i budgetpropositionen med en vilja av att stärka ekonomin för de barnfamiljer som hade den sämsta ekonomin och därmed öka deras marginaler. Vidare angavs i propositionen att höjningen av det särskilda bidraget gynnade hushållen med de lägsta inkomsterna och det gynnade också ekonomiskt utsatta barn oavsett hushållskonstellation.⁴¹

⁴¹ Prop. 2013/14:1 utgiftsområde. 12, s. 30, bet. 2013/14:SfU1, rskr. 2013/14:100.

Inkomstgränsen för bostadsbidrag till barnfamiljer höjs

År 2017 höjdes gränsen för den bidragsgrundande inkomsten från 117 000 kronor till 127 000 kronor för ensamstående hushåll med barn, motsvarande 63 500 kronor för vardera sammanboende med barn. I budgetpropositionen motiverades höjningen med att gränserna hade släpat efter i förhållande till prisutvecklingen i samhället. Regeringen aviserade också reformer för att förbättra träffsäkerheten vad gällde särlevande föräldrar.⁴²

Ny lag om studiestartstöd

År 2017 infördes ett studiestartstöd som syftade till att öka rekryteringen till studier bland personer med kort utbildning och stort utbildningsbehov för att stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Studiestartstödet skulle, utom i de delar som avsåg tilläggsbidrag, räknas med när den försäkrades bidragsgrundande inkomst bestämdes.⁴³

Nytt särskilt bidrag för växelvis boende barn

År 2018 utökades bostadsbidraget med en ny del – särskilt bidrag för barn som bodde växelvis.⁴⁴ Syftet med det särskilda bidraget var att, på motsvarande sätt som bostadsbidrag i form av särskilt bidrag för hemmavarande barn och umgängesbidrag, kompensera för ett ökat försörjningsansvar med anledning av att det fanns barn i hushållet. Förändringen innebar en anpassning till särlevande föräldrars faktiska ekonomiska situation och ansvar där allt fler barn till särlevande föräldrar bodde växelvis, det vill säga ungefär lika mycket hos respektive förälder. Bestämmelserna om bostadsbidrag tog tidigare inte hänsyn till detta utan i stället fick den förälder som hade barnet folkbokfört hos sig mer bostadsbidrag än den andra föräldern. Samtidigt med införandet av det särskilda bidraget för barn som bodde växelvis, påbörjades en utfasning av möjligheten att få underhållsstöd för dessa barn. Enligt övergångsbestämmelserna lämnades underhållsstöd vid växelvis boende med 200 kronor mindre per månad och barn för re-

⁴² Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 12, s. 32, bet. 2016/17:SfU3, rskr. 2016/17:121.

⁴³ Prop. 2016/17:158, bet. 2016/17:UbU20, rskr. 2016/17:285.

⁴⁴ Prop. 2017/18:6, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

spektive år över en fyraårsperiod. Inkomstgränserna för prövning av bostadsbidragets storlek för barnfamiljer höjdes i fyra steg under åren 2018 till 2021. För ensamstående höjdes inkomstgränsen från 127 000 kronor till totalt 150 000 kronor. Inkomstgränsen för var-dera makar höjdes från 63 500 kronor till totalt 75 000 kronor.

Arbetsgivardeklarationer på individnivå införs och Försäkringskassan får direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas

Den 1 januari 2019 trädde nya bestämmelser i kraft som innebar att alla uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, det vill säga per betalningsmottagare, skulle lämnas löpande till Skatteverket.⁴⁵ Uppgifterna skulle därmed normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontroll-uppgift. En arbetsgivardeklaration, som skulle innehålla uppgifter om ersättning till en viss betalningsmottagare, skulle också innehålla vissa andra uppgifter som tidigare hade lämnats i bland annat kontroll-uppgiften om intäkt i inkomstslaget tjänst. Syftet med införandet av månatliga uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen var att minska skattefusk och skatteundandragande.⁴⁶

Den 1 januari 2019 fick Försäkringskassan direktåtkomst till uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration i Skatteverkets beskattningsdatabas, om uppgifterna behövdes i ett ärende om beräkning av bostadsbidrag eller om en bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Syftet med direktåtkomsten var bland annat att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete.⁴⁷

Avstämningen av bostadsbidraget tidigare läggs

År 2019 tidigare lades avstämningen av bostadsbidraget.⁴⁸ Genom denna ändring blev det möjligt att bestämma det slutliga bostadsbidraget för ett kalenderår efter det att Skatteverket hade meddelat

⁴⁵ Från och med den 1 juli 2018 ska uppgiftsskyldiga som ska föra en personalliggare och som vid ikraftträdandet har fler än 15 anställda lämna uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå löpande till Skatteverket.

⁴⁶ Prop. 2016/17:58.

⁴⁷ Prop. 2016/17:58 och prop. 2017/18:270.

⁴⁸ Prop. 2017/18:270, bet. 2018/19:SfU7, rskr. 2018/19:5.

beslut om slutlig skatt. Tidigare gällde att slutligt bostadsbidrag bestämdes efter den tidpunkt när besked om slutlig skatt senast skulle ha skickats. Ändringen innebar att det slutliga bostadsbidraget i flertalet fall kunde bestämmas tidigare under året. I förarbetena angavs att ändringen främst skulle komma att bidra till att de som fått bostadsbidrag lättare skulle se sambandet mellan utbetalningen av bidraget och en eventuell återbetalning om de hade fått för mycket i ersättning. Vidare angavs i förarbetena att en sådan förändring på sikt kunde bidra till att antalet återkrav minskade, och att kostnaderna för både administration och försäkring därigenom minskade något. Regeländringen innebar endast en förändring av tidpunkten för när slutligt bostadsbidrag skulle bestämmas. Liksom tidigare gällde att det slutliga bostadsbidraget skulle beräknas med ledning av uppgifter i beslutet om slutlig skatt.

Tidsbegränsat tilläggsbidrag till barnfamiljer med låga inkomster införs

Med anledning av den ekonomiska situation som barnfamiljer riskerar att hamna i till följd av utbrottet av det nya coronaviruset infördes under perioden juli–december 2020 inledningsvis ett tilläggsbidrag till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2020 och gäller, i och med återinförande av bestämmelserna i juli 2021 med tillhörande övergångsbestämmelser, till och med den 31 december 2021.⁴⁹

Tilläggsbidraget lämnas som ett separat bidrag och beaktas inte vid beräkningen av det ordinarie bostadsbidraget. Bidraget lämnas till den som får särskilt bidrag för hemmavarande barn, särskilt bidrag för barn som bor växelvis eller umgängesbidrag.

3.1.2 Underhållsstödets framväxt

Barns rätt till underhåll före 1964

År 1917 lagstiftades att pappor som fick barn utanför äktenskapet hade ett ekonomiskt ansvar för sina barn även om de inte bodde tillsammans.

⁴⁹ Prop. 2019/20:167, bet. 2019/20:FiU60, rskr. 2019/20:294 och prop. 2020/21:99, bet. 2020/21:FiU21, rskr. 2020/21:385.

År 1937 infördes bidragsförskottsinstitutet i svensk rätt och innebar inledningsvis att ensamstående mammor fick ett förskott från samhället när en underhållsskyldig pappa inte betalade det fastställda underhållsbidraget.⁵⁰

Efter vissa ändringar i 1943 års bidragsförskottslag kunde bidragsförskott utges för två kategorier av barn. En av grupperna var barn födda, inom eller utom äktenskap, där pappan eller mamman genom dom eller avtal förpliktigats att utge underhållsbidrag till barnet, men där underhållsbidrag inte erlagts. Den andra kategorin var barn födda utom äktenskap där faderskapet inte hade blivit fastställt. För den senare gruppen av barn lämnades inte bidragsförskott förrän barnet hade fyllt tre år. De kunde i stället få en annan form av stöd, så kallat särskilt barnbidrag.

År 1957 infördes en särskild lag om utfyllnadsbidrag i de fall underhållsbidraget var fastställt till ett lågt belopp.⁵¹ Fram till dess var bidragsförskottet endast en ersättning för ett fastställt underhållsbidrag som inte betalades. Sambandet mellan den offentlighetsrättsliga förmånen bidragsförskott och den civilrättsliga förpliktelsen att betala underhållsbidrag till barnet minskade successivt och ett avgörande steg i denna riktning togs genom införandet av utfyllnadsbidraget 1957. Genom utfyllnadsbidraget tillförsäkrades barn till ensamstående föräldrar att det sammanlagda bidraget till deras försörjning, oavsett underhållsbidragets storlek, inte understeg garantinivån. Bakgrunden till att utfyllnadsbidraget infördes var att underhållsbidragen ofta ansågs vara fastställda till alltför låga belopp.⁵² Många barn var därför också efter bidragsförskottets införande beroende av fattigvård för sin försörjning. Reglerna om utfyllnadsbidrag fördes senare över till 1964 års lag om bidragsförskott. Bidragsförskottet behöll således sin karaktär, sedan införandet 1937, av en renodlad samhällsgaranti i förhållande till den bidragsskyldiga föräldern. Genom införandet av utfyllnadsbidraget blev dock nivån på stödet generell i stället för individuell.⁵³

⁵⁰ Prop. 1937:276.

⁵¹ Prop. 1957:139, 2LU 1957:30.

⁵² Prop. 1957:139, s. 16 och 25 f.

⁵³ SOU 2003:42.

1964 års lag om bidragsförskott

Genom 1964 års lag om bidragsförskott ändrades förutsättningarna för rätt till bidragsförskott på så sätt att förskott kunde utges redan från det att barnet föddes, även om faderskapet inte var fastställt. Bidragsförskottet var ett generellt stöd som lämnades för barn där endast en av föräldrarna hade vårdnaden om eller som stod under vårdnad av någon annan än föräldrarna. Bidragsförskott kunde också lämnas när föräldrarna hade gemensam vårdnad men bodde åtskilda.

Bidragsförskott lämnades inte om den förälder som barnet bodde hos uppenbarligen utan giltigt skäl underlät att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett underhållsbidrag fastställt. Bidragsförskott lämnades inte heller om det fanns grundad anledning att anta att den bidragsskyldiga föräldern i rätt ordning betalade fastställt underhållsbidrag till barnet och underhållsbidraget uppgick till minst samma belopp som bidragsförskottet.

Beslut om bidragsförskott bestod av två delar, en förskottsdel och en utfyllnadsdel. *Förskottsdelen* motsvarade fastställt underhållsbidrag och betalades om underhållsbidraget inte erlades i tid eller med rätt belopp. Underhållsbidrag förskotterades med högst det belopp som svarade mot bidragsförskottet. *Utfyllnadsdelen* utgjorde skillnaden mellan bidragsförskottet och underhållsbidraget. Fanns det grundad anledning att anta att det fastställda underhållsbidraget betalades i vederbörlig ordning, betalades bidragsförskott endast ut i form av utfyllnadsbidrag. Om det underhållsbidrag som fastställdes uppenbarligen understeg vad den bidragsskyldiga föräldern borde betala, lämnades inte bidragsförskott med högre belopp än underhållsbidraget. Något utfyllnadsbidrag betalades alltså inte ut. Det belopp som staten förskotterade skulle den bidragsskyldiga föräldern betala tillbaka till staten. Utfyllnadsbidraget däremot var ett rent samhällsstöd som inte återkrävdes från den bidragsskyldiga föräldern. Bidragsförskott betalades längst till och med den månad under vilken barnet fyllde 18 år. Därefter kunde barnet få förlängt bidragsförskott enligt bestämmelser i lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande. Bestämmelser om särskilt stöd motsvarande bidragsförskottet till barn som var adopterade av endast en person fanns i lagen (1984:1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. Reglerna för bidraget motsvarade i huvudsak dem som gällde för bidragsförskott och förlängt bidragsförskott. Samordningen mellan reglerna för under-

hållsbidrag och reglerna om bidragsförskott ledde i vissa fall till oönskade konsekvenser.⁵⁴ Utfyllnadsbidraget höjdes om ekonomin hos den förälder som barnet bodde hos förbättrades och underhållsbidraget därför sänktes. Underhållsbidrag var således inte någon bra mätare på barnets behov av ekonomiskt stöd från det allmänna.

Bidragsförskottet börjar anges i kronor

Fram till januari 1995 var storleken på bidragsförskottet knuten till prisbasbeloppet. Därefter angavs bidragsförskottet i kronor och låg kvar på samma nivå som år 1994 (14 080 kronor per barn och år). Syftet med att frysa bidragsförskottet var att, efter en period av kraftigt minskad produktion och ökad arbetslöshet, sanera statsfinanserna för att åstadkomma en varaktig och uthållig tillväxt.⁵⁵

Ett nytt samhällsstöd till barn med särlevande föräldrar

År 1997 ersattes bidragsförskottet, det förlängda bidragsförskottet för studerande och det särskilda bidraget till vissa adoptivbarn med ett nytt samhällsstöd, dagens underhållsstöd. Vid reformen framhölls att underhållsstödet hade en annan funktion än reglerna om underhållsbidrag. Underhållsstödet syftade till att garantera barn till särlevande föräldrar en viss försörjning och vilade på offentlighetsrättslig grund. Det var därför inte givet, varken från praktiska eller rätts-tekniska utgångspunkter, att underhållsstödet skulle bygga på föräldrabalkens, förkortad FB, regler om underhållsbidrag. Tvärtom visade erfarenheterna tydligt att en sådan ordning i vissa fall ledde till negativa konsekvenser. Bidragsförskottet hade lett till att det försörjningsansvar som åvilade den frånlevande föräldern, i praktiken hade kommit att i stor utsträckning fullgöras av det allmänna.

Vid utformningen av underhållsstödet var följande krav och målsättningar vägledande.⁵⁶

⁵⁴ Prop. 1994/95:25, bet. 1994/95: FiU1, rskr. 1994/95:145.

⁵⁵ Prop. 1994/95:25, bet. 1994/95: FiU1, rskr. 1994/95:145.

⁵⁶ Prop. 1995/96:208, bet. 1996/97: SfU3, rskr. 1996/97:21.

- Besparingsmålet för de offentliga finanserna skulle uppnås.
- Besparingarna skulle åstadkommas genom att försörjningsförmågan hos den bidragsskyldiga föräldern skulle tas i anspråk i större omfattning än tidigare.
- Sambandet mellan reglerna om underhållsstöd och reglerna om underhållsbidrag skulle minska.
- Det skulle tydligt framgå att det i första hand var föräldrarna som hade det ekonomiska ansvaret för sina barn.
- Systemet skulle vara fördelningspolitiskt rimligt.
- Betalningsskyldigheten skulle inte vara så betungande för den bidragsskyldiga föräldern att det allvarligt försvårade umgänget med barnet.
- Reglerna skulle vara enkla och tydliga.

Underhållsstöd skulle även lämnas till det ökade antalet barn som bodde växelvis hos var och en av sina föräldrar.⁵⁷ I dessa fall lämnades stödet som ett utfyllnadsbidrag som bestämdes med hänsyn till att båda föräldrarna bidrog till barnets försörjning genom att ha barnet hos sig.⁵⁸ I FB infördes det en regel om att den bidragsskyldiga föräldern skulle anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet intill det belopp som lämnades i underhållsstöd till barnet.⁵⁹ FB:s bestämmelser om underhållsbidrag kvarstod i övrigt oförändrade. FB:s regler om socialnämndernas skyldighet att se till att barn vars föräldrar var ogifta tillförsäkrades underhåll samt reglerna om socialnämndernas rätt att föra talan om underhåll i sådana fall upphävdes.

Rätten till umgängesavdrag vidgas

År 1998 vidgades rätten till så kallat umgängesavdrag vid betalning av underhållsbidrag i FB till att även omfatta fall där det hade förekommit umgänge under minst sex hela dygn under en kalendermånad. De förbättrade avdragsmöjligheterna gällde även vid betalningsskyldighet enligt lagen om underhållsstöd. Syftet med lagändringen var

⁵⁷ Prop. 1995/96:208, s. 33 f.

⁵⁸ Från och med 2021 lämnas inte längre utfyllnadsbidrag för barn som bor växelvis.

⁵⁹ 7 kap. 2 a § FB.

att uppmuntra till vardagsumgänge i stället för till umgänge endast under längre sammanhängande perioder och att göra avdraget mer träffsäkert.⁶⁰

Beräkningen av betalningsskyldighet för underhållsstöd ändras

År 1999 trädde ändrade bestämmelser i kraft avseende hur den bidragsskyldiga förälderns betalningsskyldighet för underhållsstöd skulle beräknas.⁶¹ Förändringarna innebar att grundavdraget, det vill säga det belopp som en bidragsskyldig förälder får förbehålla sig för egna levnadskostnader, höjdes från 24 000 kronor till 72 000 kronor.

Samtidigt höjdes de procentsatser som bestämmer betalningsskyldighetens storlek för barn ett, två respektive tre till dagens nivåer. Förelåg underhållsskyldighet för fler än tre barn skulle procenttalet motsvara det tal som erhöles, om man dividerade summan av trettio (höjdes från femton) och antalet barn utöver tre med det totala antalet barn.

Vidare ändrades delvis beräkningen av det inkomstunderlag som skulle användas vid beräkning av betalningsskyldigheten. Förändringen rörde hur kapitalinkomster skulle påverka betalningsskyldigheten. Enligt då gällande bestämmelser skulle intäkt av kapital läggas till grund för beräkningen av betalningsskyldigheten, det vill säga hänsyn togs inte till avdrag i inkomstslaget kapital. Detta innebar att realisationsvinster räknades med i inkomstunderlaget, medan vid taxeringen avdragsgilla realisationsförluster och avdrag som gjorts enligt lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad inte fick dras av i underhållsstödet. Ändringen innebar att man vid beräkningen av betalningsskyldigheten, i likhet med vid taxeringen, skulle ta hänsyn till dessa typer av avdrag.

De ändrade reglerna förväntades leda till besparingar och en förbättrad fördelningspolitisk profil. Samtliga betalningsskyldiga föräldrar som fanns i systemet kom att omfattas av de nya reglerna.

⁶⁰ SFS 1998:324, prop. 1997/98:7, bet. 1997/98:LU12, rskr. 1997/98:229.

⁶¹ Prop. 1998/99:78, bet. 1998/99:SfU9, rskr. 1998/99:235.

Reglerna för beräkning och fördelning av underhållsstöd vid växelvis boende ändras

År 2001 ändrades reglerna för beräkning och fördelning av underhållsstöd vid växelvis boende.⁶² Utgångspunkten för regeländringarna var att var och en av föräldrarna, vid växelvis boende, hade rätt till högst hälften av fullt bidrag (1 173 kronor per barn och månad), 586 kronor per barn och månad, om inte barnets inkomster reducerade bidragsbeloppet. Reglerna gav enligt regeringens uppfattning ett mer rättvist resultat, eftersom storleken på bidraget berodde på föräldrarnas egen ekonomiska situation och inte på den andra föräldrarnas ekonomiska förhållanden.

Precisering av vilket taxeringsbeslut som skulle ligga till grund för beräkningen

År 2002 preciserades lagtexten angående vilket års taxeringsbeslut som skulle ligga till grund för beräkning av den bidragsskyldigas inkomst vid betalningsskyldighet avseende underhållsstöd. Den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomst skulle beräknas med utgångspunkt från det taxeringsbeslut som fattats närmast före februari månad det år återbetalningsskyldigheten avsåg, i stället för ”det senast fattade taxeringsbeslutet”.⁶³

Förmögenhetsgränsen höjs

År 2003 trädde bestämmelser i kraft, vilka innebar att en anpassning av förmögenhetsgränsen gjordes till den gräns som gällde inom skattelagstiftningen. Förmögenhetsgränsen vid beräkningen av tillägget till den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomst höjdes därför från 900 000 kronor till 1 500 000 kronor.⁶⁴

⁶² SFS 2000:1390, prop. 1999/2000:118, bet. 2000/01:SfU7, rskr. 2000/01:94.

⁶³ SFS 2002:312, prop. 2001/02:119, bet. 2001/02:SfU17, rskr. 2001/02:253.

⁶⁴ SFS 2002:1076, prop. 2002/03:2, bet. 2002/03:SfU5, rskr. 2002/03:48.

Företrädesrätt vid löneutmätning

År 2005 ändrades bestämmelserna om företrädesrätt vid löneutmätning på så sätt att fordringar avseende betalningsskyldighet för underhållsstöd skulle ha samma företräde vid löneutmätning som andra statliga fordringar. Det innebar att statliga fordringar avseende betalningsskyldighet enligt lagen om underhållsstöd vid löneutmätning inte längre skulle ges företräde enligt 7 kap. 14 § första stycket 1 utsökningsbalken, förkortad UB, utan föras till de fordringar som angavs i 2 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., vilka hade företräde enligt 7 kap. 14 § första stycket 3 UB. I och med att fordringar på betalningsskyldighet gavs samma företrädesrätt som andra statliga fordringar kom fordringar på underhållsbidrag enligt äktenskapsbalken och FB att vid löneutmätning betalas före fordringar på betalningsskyldighet av underhållsstöd. I de fall det fanns ett fastställt underhållsbidrag som översteg 1 173 kronor, fick också den överskjutande delen av underhållsbidraget företräde framför betalningsskyldighet för underhållsstöd. Sådana fall var dock inte särskilt vanligt förekommande, varför någon särreglering inte ansågs behövas.⁶⁵

Ett reformerat underhållsstöd

År 2006 började en rad bestämmelser, med vissa övergångsbestämmelser, tillämpas som berörde bland annat grundavdraget, ärenden med utlandsanknytning, underhållsstödets belopp, anstånd, eftergift, jämkning av betalningsbelopp vid beslut om skatt och omprövning vid ändrade förhållanden.

I förarbetena till reformen angavs bland annat följande.⁶⁶ Vad gällde grundavdraget, det vill säga det belopp som varje bidragsskyldig får förbehålla sig för egna levnadskostnader innan hen åläggs betalningsskyldighet, höjdes det från 72 000 kronor till 100 000 kronor. Avdraget om 72 000 kronor hade valts för att så få föräldrar som möjligt genom att fullgöra sin betalningsskyldighet skulle hamna under socialbidragsnivån.⁶⁷ En höjning av grundavdraget till 100 000 kronor innebar en förbättrad ekonomisk situation för de bidragsskyldiga med de lägsta inkomsterna. De slapp då helt betalningsskyldighet om in-

⁶⁵ SFS 2004:479, prop. 2003/04:96, bet. 2003/04:SfU14, rskr. 2003/04:250.

⁶⁶ Prop. 2004/05:116, bet. 2004/05:SfU15, rskr. 2004/05:254.

⁶⁷ Prop. 1998/99:78, s. 14.

komsten per år räknat uppgick till högst detta belopp. En sådan höjning kunde också leda till lägre administrativa kostnader för samhället.

Samtidigt höjdes underhållsstödets belopp med 100 kronor per månad och barn. I förarbetena gjordes bland annat följande överväganden i samband med höjningen av underhållsstödets belopp.⁶⁸ Underhållsstödsbeloppet täckte hälften av normalkostnaden för de allra flesta barn inom systemet. Det fanns inte någon önskan att omdefiniera underhållsstödets syfte. Flera studier hade emellertid visat att många ekonomiskt utsatta barn levde i hushåll som var mottagare av underhållsstöd. Det fanns därför trots allt anledning att höja underhållsstödet för att förbättra förhållandena för ekonomiskt utsatta barn. En höjning med 100 kronor fick därför anses vara motiverad utifrån barnets normalbehov. En sådan höjning kunde också motiveras med hänsyn till den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsskyldighet. För att höjningen av underhållsstödet inte skulle medföra att betalningsbeloppet blev 100 kronor högre per barn och månad för alla bidragsskyldiga föräldrar, föreslogs att bidragsskyldigas grundavdrag skulle höjas.

Försäkringskassan fick också möjlighet att vid anståndsprövningen ta hänsyn till att den bidragsskyldiga föräldern hade andra tillgångar än lön eller ersättning.

Vidare infördes en bestämmelse om att en bidragsskyldig förälder, sedan anståndsbeslutet upphört, skulle betala ett belopp som motsvarade 1,5 gånger det fastställda betalningsbeloppet.

Det infördes även en metod för nettoberäkning av underhållsstödet och betalningsskyldighetens storlek utifrån vad som var bestämt i dom eller avtal om umgänge. Nettoberäkning innebar att nedsättning av betalningsskyldigheten och en motsvarande nedsättning av underhållsstödets belopp gjordes. Den bidragsskyldiga föräldern skulle även till Försäkringskassan anmäla ändringar i umgänget som gjordes av domstol eller i avtal. Vidare infördes en bestämmelse om att Försäkringskassan skulle upphäva beslutet om nettoberäkning om den bidragsskyldiga föräldern begärde det eller om beslutet om nettoberäkning av annan anledning inte längre borde bestå. Det infördes även en frist om två år innan en ny begäran om nettoprövning kunde prövas efter att ett beslut om nettoberäkning hade upphävts.

För att göra systemet mer rättvist och för att minska statens kostnader för underhållsstödet bestämdes att betalningsskyldigheten

⁶⁸ Prop. 2004/05:116, s. 28.

skulle falla bort om månadsbeloppet per barn blev lägre än 50 kronor. Tidigare hade gällt att betalningsskyldigheten hade bortfallit om månadsbeloppet per barn blev lägre än 100 kronor.

Vad gällde betalningsskyldighet i ärenden med utlandsanknytning utvidgades Försäkringskassan möjligheter att träda in i barnets rätt till fastställt underhållsbidrag.

Det infördes även bestämmelser om att ett nytt beslut om årlig skatt skulle påverka betalningsskyldigheten från och med februari månad året efter det år beslutet om skatt hade meddelats.

Vidare infördes bestämmelser om omprövning av betalningsbelopp, omprövning och jämkning av utfyllnadsbidrag vid direktbetalning samt omprövning av underhållsstödet när det fanns ett nytt beslut om skatt för barnet.

Förmögenhetsskatten slopas

År 2008 trädde bestämmelser i kraft rörande anpassningar av förmögenhetsprövningen gällande bland annat beräkning av bostadsbidrag och underhållsstöd då förmögenhet inte längre skulle vara skattepliktig. Förmögenhetsprövningen i underhållsstödet behölls genom att det i lagen om underhållsstöd infördes en hänvisning till den upphävda lagen om statlig förmögenhetsskatt.⁶⁹

År 2010 togs förmögenhetsprövningen bort, vilket innebar att förmögenheten inte skulle räknas med när betalningsbeloppet fastställdes.⁷⁰ När förmögenhetsskatten slopades från och med inkomståret 2007 avskaffades även kontrolluppgiftsskyldigheten för förmögenhetsuppgifter. Detta fick till följd att en maskinell förmögenhetsprövning inom underhållsstödssystemet inte kunde göras från och med 2009. En ny och kostsam manuell hantering för att kunna beräkna återbetalningsbeloppen skulle därför behöva införas om förmögenhetsprövningen skulle behållas.

I samband med att förmögenhetsprövningen togs bort inom underhållsstödet anfördes följande i förarbetena⁷¹. Starka skäl talade för enhetliga regler för den framtida förmögenhetsprövningen inom olika trygghetssystem. Att slopa förmögenhetsprövningen kunde riskera att tilltron till trygghetssystemen undergrävdes. Legitimi-

⁶⁹ SFS 2007:1402, prop. 2007/08:26, bet. 2007/08:SkU15, rskr. 2007/08:92.

⁷⁰ SFS 2009:1056, prop. 2008/09:203, bet. 2009/10:SfU5, rskr. 2009/10:17.

⁷¹ Prop. 2008/09:203, s. 19 ff.

teten till finansieringen av dessa system kunde även förlora sin trovärdighet om det uppfattades som att personer oriktigt erhöll bidrag. Att en bidragsskyldig person fick återbetala ett alltför lågt belopp kunde också uppfattas som stötande. Mot bakgrund av att ytterst få personer fångades upp⁷² kunde en sådan manuell förmögenhetsprövning svårligen anses vara samhällsekonomiskt motiverad. Att behålla förmögenhetsprövningen inom underhållsstödet skulle således innebära ökade kostnader på cirka 900 000 kronor per år.

Hanteringen av skulder efter anstånd

År 2013 gjordes vissa ändringar i 19 kap. SFB när det gällde en bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet för underhållsstöd.⁷³ Det förtydligades att de belopp som en bidragsskyldig betalade efter anstånd var avbetalningar på den skuld som hen hade till staten. Det förtydligades också att det var en fråga om månatliga betalningar. Om en avbetalningspost inte var betald i rätt tid, var den bidragsskyldiga föräldern tvungen att senast fem månader efter det ha kommit i kapp med avbetalningsplanen. Var samtliga delposter inte betalda inom den angivna tiden förföll hela skulden till omedelbar betalning.

Underhållsstödsbeloppet höjs

År 2015 höjdes underhållsstödsbeloppet med 300 kronor per månad och barn.⁷⁴ I förarbetena anfördes som skäl för höjningen av beloppet bland annat följande. Underhållsstödets belopp var inte knutet till prisutvecklingen i samhället och hade inte höjts sedan 2006. Underhållsstödet täckte inte längre hälften av normalkostnaden för barnet efter det att hänsyn hade tagits till barnbidraget. Detta gällde särskilt de äldre barnen inom underhållsstödssystemet. Då många barn med låg ekonomisk standard levde i hushåll som var mottagare av underhållsstöd var det dessutom fördelningspolitiskt träffsäkert att höja underhållsstödet.

⁷² I februari 2008 fanns det inom underhållsstödssystemet 52 bidragsskyldiga föräldrar som hade förmögenhet som påverkade storleken på återbetalningsbeloppet. När det gäller antal barn som har så höga inkomster att det påverkar underhållsstödets belopp är det än mer ovanligt. Se prop. 2008/09:203, s. 20 f.

⁷³ SFS 2012:896, prop. 2012/13:16, bet. 2012/13:SfU3, rskr. 2012/13:78.

⁷⁴ SFS 2015:452, prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255.

En indragningsbestämmelse införs, Försäkringskassan får ett utökat uppdrag och umgängesavdraget avskaffas

År 2016 trädde nya bestämmelser i kraft⁷⁵ som innebar att fullt underhållsstöd inte längre lämnades om den bidragsskyldiga föräldern under minst sex månader i följd, i rätt ordning, till Försäkringskassan betalade det belopp som hade bestämts. Om det fanns särskilda skäl, skulle dock underhållsstöd ändå lämnas. Den nya regleringen gällde även förlängt underhållsstöd. Regleringen var inte tillämplig i förhållande till barn som varaktigt bodde och var folkbokförda hos särskilt förordnade vårdnadshavare.

Försäkringskassan fick även ett utökat uppdrag⁷⁶ som innebar att myndigheten skulle ge föräldrar information och stöd i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet för barn för att öka förutsättningarna för civilrättsliga regleringar av barns underhåll.

Möjligheten för bidragsskyldiga föräldrar att göra så kallat umgängesavdrag inom underhållsstödet avskaffades.

Underhållsstödet åldersdifferentieras och grundavdraget för bidragsskyldiga föräldrar höjs

År 2018 trädde nya bestämmelser i kraft.⁷⁷ Underhållsstödet för barn som hade fyllt 15 år höjdes med 150 kronor till 1 723 kronor per månad. Underhållsstöd skulle därmed lämnas med 1 573 kronor i månaden till och med månaden då barnet hade fyllt 15 år och med 1 723 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet hade fyllt 15 år. Beräkningen av underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag och underhållsstöd vid växelvist boende skulle utgå från samma belopp. Den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp skulle omprövas när ett högre underhållsstöd lämnades till ett barn med anledning av att barnet hade fyllt 15 år.

I förarbetena angavs följande gällande att åldersdifferentiera underhållsstödet. Det fanns flera fördelar med differentiering av underhållsstödet. Dels tydliggjorde det att barns behov var olika, dels motsvarade det bättre de faktiska kostnaderna för barn i olika åldrar och framstod därmed som mer rättvist. En differentiering skulle också

⁷⁵ SFS 2015:755, prop. 2014/15:145, bet. 2015/16:SfU7, rskr. 2015/16:40.

⁷⁶ Förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁷⁷ SFS 2017:995, prop. 2016/17:216, bet. 2017/18:SfU9, rskr. 2017/18:16.

ligga i linje med att det var barnets behov som skulle täckas och att underhållsstödet inte var att betrakta som en generell inkomstförstärkning för ensamstående föräldrar. Det kunde dessutom leda till att föräldrar i större utsträckning förde samtal om vad som var ett rimligt underhåll utifrån varje enskilt barns ålder samt faktiska och individuella behov. Detta kunde få till följd att underhållsstödsbeloppet blev mindre normerande för föräldrars uppfattning om underhållsbidragens storlek och förhoppningsvis inte blev det belopp som föräldrar med automatik enades om som underhållsbidrag för ett barn. Det var fördelningspolitiskt träffsäkert att differentiera underhållsstödsbeloppet så att det blev högre för de äldre barnen som hade ett större normalbehov. Underhållsstödsbeloppet var avsett att täcka hälften av normalkostnaden för de barn som fanns inom systemet efter det att hänsyn hade tagits till barnbidraget. Det fanns enligt regeringen ingen önskan att omdefiniera detta syfte.

För att höjningen av underhållsstödet inte skulle medföra att den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp blev alltför högt höjdes samtidigt det inkomstbelopp som den bidragsskyldiga föräldern får förbehålla sig för egna levnadskostnader från 100 000 kronor till 120 000 kronor per år.

Vidare höjdes det belopp för barns inkomster som inte påverkade underhållsstödets storlek, det så kallade förbehållsbeloppet, från 48 000 kronor till 60 000 kronor per år.

I statsbudgeten för år 2018 höjdes även barnbidraget och studiebidraget inom studiehjälpen med 200 kronor till dagens nivå om 1 250 kronor per månad och barn.⁷⁸

Växelvisreformen

År 2018 avskaffades möjligheten att få underhållsstöd för barn vid växelvis boende. Samtidigt trädde nya bestämmelser i kraft som innebar att det i bostadsbidraget infördes ett nytt särskilt bidrag för barn som bor växelvis. För att mildra övergången av stöd från underhållsstödet till stöd från bostadsbidraget för hushåll som hade barn som bodde växelvis skedde en utfasning över en fyraårsperiod där

⁷⁸ Prop. 2017/18:1 utgiftsområde 12 och 15.

underhållsstödet vid växelvis boende lämnades med 200 kronor mindre per månad och barn för respektive år under övergångsperioden.⁷⁹

Ny åldersdifferentiering inom underhållsstödet och höjda belopp

År 2018 och 2019 höjdes underhållsstödet med 350 kronor per månad för barn som hade fyllt 15 år och med 150 kronor per månad för barn som var 11–14 år. Underhållsstöd lämnades därmed med 1 573 kronor i månaden till och med månaden då barnet hade fyllt 11 år, med 1 723 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet hade fyllt 11 år och med 2 073 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet hade fyllt 15 år. Beräkningen av underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag skulle utgå från samma belopp. Den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsbelopp skulle omprövas när ett högre underhållsstöd skulle lämnas till ett barn med anledning av att barnet hade fyllt 11 eller 15 år. En ändring av betalningsbeloppet vid en sådan omprövning skulle gälla från och med månaden efter den då barnet hade fyllt 11 eller 15 år. Höjningen av underhållsstödet till ett barn som hade fyllt 11 eller 15 år bedömdes inte omfattas av SFB:s krav på ansökan om ökning av en förmån.⁸⁰

Arbetsgivardeklarationer på individnivå införs och Försäkringskassan får direktåtkomst till Skatteverkets beskattningsdatabas

Den 1 januari 2019 trädde bestämmelser i kraft som handlade om att alla uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå, det vill säga per betalningsmottagare, skulle lämnas löpande till Skatteverket.⁸¹ Uppgifterna skulle normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift. En arbetsgivardeklaration som skulle innehålla uppgifter om ersättning till en viss betalningsmottagare skulle också innehålla vissa andra uppgifter som tidigare hade lämnats i bland annat kontrolluppgiften om intäkt i inkomstslaget tjänst. Syftet med månatliga uppgifter på

⁷⁹ SFS 2017:1123, prop. 2017/18:6, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

⁸⁰ SFS 2018:742, SFS 2018:743, prop. 2017/18:173, bet. 2017/18:SfU29, rskr. 2017/18:349.

⁸¹ Från och med den 1 juli 2018 ska uppgiftsskyldiga som ska föra en personalliggare och som vid ikraftträdandet har fler än 15 anställda, lämna uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå löpande till Skatteverket.

individnivå i arbetsgivardeklarationen var att minska skattefusk och skatteundandragande.⁸²

Den 1 januari 2019 fick Försäkringskassan direktåtkomst till uppgifter per betalningsmottagare och vissa andra uppgifter i en arbetsgivardeklaration i Skatteverkets beskattningsdatabas, om uppgifterna behövdes i ett ärende om beräkning av bostadsbidrag eller om en bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet för underhållsstöd enligt SFB. Syftet med direktåtkomsten var bland annat att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete.⁸³

Underhållsstödsbeloppen höjs

År 2021 höjdes underhållsstödsbeloppet med 150 kronor per månad för barn som hade fyllt 15 år eller äldre och med 100 kronor per månad för barn som var yngre än 15 år. Underhållsstöd lämnades därmed med 1 673 kronor i månaden till och med månaden då barnet hade fyllt 11 år, med 1 823 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet hade fyllt 11 år, till och med månaden då barnet hade fyllt 15 år samt med 2 223 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet hade fyllt 15 år.⁸⁴

I förarbetena gjordes följande övervägningar i samband med höjningarna av underhållsstödsbeloppen. Underhållsstödets belopp var inte knutet till prisutvecklingen i samhället utan en höjning kunde ske endast via lagändring av beloppet. Underhållsstödet täckte inte fullt ut hälften av normalkostnaden för barnet efter det att hänsyn hade tagits till barnbidrag och studiebidrag. Detta gällde särskilt de äldre barnen inom underhållsstödssystemet. Då många barn med låg ekonomisk standard levde i hushåll som var mottagare av underhållsstöd var det dessutom fördelningspolitiskt träffsäkert att höja underhållsstödet.

⁸² Prop. 2016/17:58.

⁸³ Prop. 2016/17:58 och prop. 2017/18:270.

⁸⁴ SFS 2020:1271, prop. 2020/21:1 utgiftsområde 12, bet. 2020/21:SfU3, rskr. 2020/21:140.

Indragningsbestämmelsen justeras

År 2022 träder en justerad indragningsbestämmelse i kraft.⁸⁵ Regeländringen innebär att underhållsstöd ska dras in om den bidragskyldiga föräldern har fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot Försäkringskassan under minst tolv månader i följd, i stället för som tidigare sex månader. Om det finns särskilda skäl, ska underhållsstöd ändå lämnas. Ett beslut om underhållsstöd på grund av särskilda skäl gäller under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Efter att en tidsperiod med underhållsstöd på grund av särskilda skäl har löpt ut ska underhållsstöd lämnas med stöd av det underliggande beslutet om att bevilja underhållsstöd (grundbeslutet), om förutsättningarna för sådant stöd fortfarande är uppfyllda. Syftet med regeländringen är att underlätta för föräldrar att komma överens i frågor som rör barnets försörjning och stärka tryggheten i situationer där det bör undvikas att föräldrarna har kontakt.

3.1.3 Flerbarnstillägget

Flerbarnstillägget är en del av barnbidraget och syftar till att stimulera flerbarnsfamiliers köpkraft. Det infördes första gången 1982 från barn nummer tre i samband med minskade livsmedelssubventioner, som särskilt förväntades drabba barnfamiljers redan ansträngda ekonomi. Av förarbetena framgår att utformningen motiverades med att den genomsnittliga hushållsinkomsten sjunker med stigande barnantal samt svårigheten att i en familj förena vård av tre barn eller fler med att båda föräldrarna förvärvsarbetar heltid.⁸⁶ Riksdagen ansåg att familjer med tre barn skulle få kompensation för de minskade livsmedelssubventionerna och större barnfamiljer skulle få ett reellt nytillskott till familjens köpkraft.⁸⁷

Efter 1995 beviljades inga nya flerbarnstillägg under några år. Det särskilda bidraget i bostadsbidraget, som barnfamiljer kan få utan att ha egen bostad, skulle höjas i takt med att flerbarnstillägget fasades ut.⁸⁸ Samtidigt sänktes barnbidraget. Detta var en del i saneringen av

⁸⁵ SFS 2021:991, prop. 2020/21:203, bet. 2021/22:SfU6, rskr. 2021/22:22. Regeländringarna var en följd av utredningens förslag i promemorian *En justerad indragningsbestämmelse i underhållsstödet*, dnr KOMM2020/00306.

⁸⁶ Prop. 1980/81:118 bil. 1.

⁸⁷ Bet. 1980/81:SoU28, s. 4.

⁸⁸ Prop. 1995/96:186, bet. 1995/96:BoU11.

statsfinanserna. Både flerbarnstillägget och barnbidragets nivå återställdes 1998. Av budgetpropositionen för 1998⁸⁹ framgår vad gäller flerbarnstillägget, att effekterna av budgetsaneringen hade träffat flerbarnsfamiljerna något hårdare än andra familjetyper, varför flerbarnstillägget borde förbättras från och med den 1 januari 1998. Flerbarnstillägg skulle lämnas med 200 kronor per månad för det tredje barnet, 600 kronor per månad för det fjärde barnet och 750 kronor per månad för det femte barnet och därefter följande barn. Förslaget innebar att de familjer som av olika skäl, till exempel ett barns studieavbrott, fått sänkt flerbarnstillägg efter den 1 januari 1996 hade möjlighet att på nytt söka bidraget. Förslaget innebar också att flerbarnsfamiljer som hade fått barn under åren 1996 och 1997 kom att omfattas av de nya reglerna.

I oktober 2005 genomfördes en generell höjning av nivån på flerbarnstillägget samtidigt som flerbarnstillägget för barn nummer två i en familj infördes. Förändringen var ett steg i en satsning på att förbättra villkoren för barnen och barnfamiljerna.⁹⁰ Flerbarnstillägget har även höjts senare. Senaste höjningen av flerbarnstillägget gjordes 2017 då tillägget för det tredje barnet höjdes från 454 till 580 kronor per månad och barn.

3.2 Nuvarande bestämmelser

3.2.1 Bostadsbidrag

Bostadsbidraget är en inkomstprövad socialförsäkringsförmån som har såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften. Bidraget lämnas dels till barnfamiljer, dels till ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år och som inte har barn. Bestämmelser om bostadsbidrag finns i 95–98 kap. SFB, med tillhörande bostadsbidragsförordning (1993:739). För Försäkringskassans handläggning av ärenden gäller de allmänna handlägningsbestämmelserna i SFB och i förvaltningslagen (2017:900).

Bostadsbidrag lämnas till hushåll med barn som är yngre än 18 år eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. En barnfamilj enligt bestämmelserna om bostadsbidrag är en familj där någon i hushållet har vårdnaden om barn och varaktigt bor tillsammans med

⁸⁹ Prop. 1997/98:1 utgiftsområde 12.

⁹⁰ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 12.

barnet, och för den som på grund av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem.

Barnfamiljer kan dels få ett bidrag till bostadskostnader, dels ett bidrag för att barn stadigvarande bor eller tidvis vistas i hushållet. Det senare lämnas som ett särskilt bidrag för hemmavarande barn, för barn som bor växelvis eller som ett bidrag för umgängesbarn. Om ett barns föräldrar inte lever tillsammans men har gemensam vårdnad om barnet, har den förälder som barnet är folkbokfört hos rätt till det särskilda bidraget för hemmavarande barn. Storleken på det särskilda bidraget för hemmavarande barn beräknas efter antalet barn i familjen, 1 500 kronor för ett barn, 2 000 kronor för två barn och 2 650 kronor per månad för tre eller fler barn. Det särskilda bidraget för växelvis boende barn är 1 300 kronor för ett barn, 1 600 kronor för två barn, och 2 100 kronor per månad för tre eller flera barn. Umgängesbidraget lämnas med 500 kronor för ett barn, 600 kronor för två barn, och 700 kronor per månad för tre eller flera barn. Det särskilda bidraget för växelvis boende barn och umgängesbidraget lämnas med ett lägre belopp om det finns andra barn i hushållet och beloppets storlek beror på hur barnens boendesituation är.

För rätt till bidrag till bostadskostnader är huvudregeln att man måste ha en egen bostad, det vill säga äga eller inneha en hyres- eller bostadsrätt. Vidare krävs det att man är folkbokförd på bostaden och stadigvarande bor där. Bidraget till bostadskostnaden är beroende av hushållets bidragsgrundande bostadskostnader. För barnfamiljer gäller att bidrag inte lämnas för bostadskostnader upp till 1 400 kronor per månad. Vid högre bostadskostnader kan man få bidrag med hälften av bostadskostnaden mellan 1 400 kronor upp till tre olika övre gränser som varierar med antalet barn. De övre gränserna är, med undantag för om det finns någon som är funktionshindrad i hushållet, 5 300 kronor för ett barn, 5 900 kronor för två barn och 6 600 kronor per månad för tre eller flera.

För barnfamiljer finns det också vissa begränsningar för hur stor bostadsyta som får läggas till grund för bidraget. Ytbegränsningen innebär att man ska bortse från bostadskostnader som avser bostadsytor som överstiger 80 kvadratmeter för hushåll med ett barn, 100 kvadratmeter för hushåll med två barn, 120 kvadratmeter för hushåll med tre barn, 140 kvadratmeter för hushåll med fyra barn, och 160 kvadratmeter för hushåll med fem eller flera barn. Det finns

i bestämmelserna om ytbegränsning undantag om någon i familjen är funktionshindrad.

För unga utan barn gäller att bidrag lämnas med 90 procent av den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 kronor men inte 2 600 kronor och med 65 procent om bostadskostnaden överstiger 2 600 kronor men inte 3 600 kronor.

För unga utan barn ska man bortse från bostadskostnader som avser bostadsytor som överstiger 60 kvadratmeter. Högre bostadskostnad och större bostadsyta får beaktas, om någon i hushållet är funktionshindrad.

Bostadsbidrag beräknas utifrån hushållets uppskattade inkomster för ett helt kalenderår och betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag. Inkomsten anses vara lika fördelad på varje månad under kalenderåret. 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. Inkomstgränserna för bostadsbidraget är individuella för respektive maka eller sambo.

Inkomstprövningen innebär att bidraget bestäms av det enskilda hushållets inkomster och tillgångar. För en ensamsökande förälder med barn kan den bidragsgrundande inkomsten uppgå till 150 000 kronor per år utan att bidraget reduceras. För gifta och sammanboende föräldrar med barn minskas bidraget om årsinkomsten överstiger 75 000 kronor för någon av makarna eller samborna. För unga utan barn är motsvarande gränser 41 000 kronor för en försäkrad eller 58 000 kronor för gifta och sammanboende. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre än inom nu nämnda gränser, minskas bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten för hushåll med barn och med en tredjedel för unga utan barn.

Den bidragsgrundande inkomsten beräknas enligt skatterättsliga grunder. I IL finns bestämmelser om skattepliktiga och skattefria inkomster. I lagen används begreppen överskott och underskott för inkomster av tjänst, näringsverksamhet och kapital. I alla tre inkomstslagen beräknas överskottet eller underskottet genom att dra av kostnaderna från intäkterna.

Inkomst av tjänst beräknas enligt 10 kap. 16 § IL och inkomsterna ska tas upp som intäkt det beskattningsår då de kan disponeras eller på något annat sätt kommer den skattskyldige till del enligt den

så kallade kontantprincipen.⁹¹ Av 10 kap. 1 § IL följer att till inkomstslaget tjänst räknas inkomster och utgifter på grund av tjänst till den del de inte ska räknas till inkomstslagen näringsverksamhet eller kapital. Det handlar i första hand om inkomst till följd av anställning, uppdrag och annan inkomstgivande verksamhet som är av varaktig eller tillfällig natur, exempelvis pension, sjukpenning eller ersättning från arbetslöshetskassa.

Den vid beskattningsbeslutet fastställda inkomsten av tjänst påverkas om den skattskyldige har rätt till avdrag för till exempel tjänsteresor, dubbel bosättning eller egenavgifter. Den fastställda inkomsten av tjänst kan därmed bli lägre. Enligt 12 kap. 2 § IL medges avdrag för utgifter för resor till och från arbetet om de överstiger 11 000 kronor för inkomståret 2021. För övriga utgifter för inkomsternas förvärvande, exempelvis verktyg och facklitteratur, får avdrag göras till den del kostnaderna under året överstiger 5 000 kronor. Avdragen beaktas av Skatteverket, vilket innebär att Försäkringskassan inte gör någon beräkning av avdrag i inkomstslaget tjänst.

Inkomst av näringsverksamhet beräknas med utgångspunkt i överskott av en näringsverksamhet. Vid inkomstberäkningen ska vissa avdrag, som har karaktär av vinstdispositioner, återläggas. Dessa är avsättning till periodiseringsfonder, avdrag för egen pension (viss del) samt ökning av expensionsmedel. Även avdrag för underskott från tidigare beskattningsår ska återläggas. Vidare ska vid underskott av näringsverksamhet nyssnämnda avdrag minska underskottet.

Inkomst av kapital beräknas med utgångspunkt i överskott i inkomstslaget. Till detta inkomstslag räknas inkomster och utgifter på grund av innehav av tillgångar respektive skulder. Även kapitalförluster och kapitalvinster räknas till inkomstslaget.⁹² Inkomster efter avdrag för utgifter ger ett beräknat överskott eller underskott i inkomstslaget. Det inkomstskattemässiga överskottet ska räknas med som bidragsgrundande inkomst. Vid beräkning av överskott bortses från gjorda avdrag i inkomstslaget förutom kapitalförluster till den del de motsvarar kapitalvinster som har tagits upp som intäkter enligt 42 kap. 1 § IL, avdrag för uppskovsbelopp enligt 47 kap. IL vid byte av bostad och negativ räntefördelning enligt 33 kap. IL.

Om överskott uppkommer vid beräkning av inkomstslaget kapital ska detta minskas med schablonintäkt enligt 42 kap. 36 och 43 §§

⁹¹ 10 kap. 8 § IL.

⁹² 41 kap. 1 § IL.

samt 47 kap. 11 b § IL. Det handlar om investeringssparkonton och investeringsfonder. Tillgångar på investeringssparkonton schablonbeskattas. Värdet av tillgångarna beskattas årligen oavsett om innehavaren av kontot gör vinst eller förlust på tillgångarna på kontot. Ränta, utdelning eller annan avkastning samt kapitalvinst eller kapitalförlust redovisas inte i deklarationen utan i stället tas en schablonintäkt av tillgångarna upp. Investeringsfonder schablonbeskattas genom att en schablonintäkt på fondandelar tas upp till beskattning. Utdelning från denna typ av fond samt kapitalvinst eller kapitalförlust av fondandelar redovisas i deklarationen och räknas därför med i bidragsgrundande inkomst som inkomst av kapital.

Del av den försäkrades samt del av barns förmögenhet och inkomst av kapital ingår också. Det är hushållets sammanlagda förmögenhet över 100 000 kronor som beaktas vid beräkning av den bidragsgrundande inkomsten. Den ökas med 15 procent av förmögenheter som överstiger 100 000 kronor.

Vissa andra inkomster som undantas från skatteplikt eller som beräknas enligt särskilda regler ingår också i den bidragsgrundande inkomsten. Det gäller vissa utlandsinkomster som inte är skattepliktiga i Sverige, 80 procent av studiemedel i form av studiebidrag och studiestartsstöd (förutom den del som består av tilläggsbidrag), skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad, skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta och etableringsersättning. Om studiebidrag, studiestartsstöd och skattefria stipendier betalas ut i slutet av ett år och är ett förskott för nästkommande år, ska den inkomsten räknas till det senaste året.

Det framräknade bidragsbeloppet per månad avrundas nedåt till jämna hundratal kronor. Bostadsbidrag som beräknas till lägre belopp än 1 200 kronor för ett helt år, det vill säga mindre än 100 kronor per månad, betalas inte ut. En bidragsmottagare är skyldig att anmäla ändrade inkomster och ändrade förhållanden till Försäkringskassan.

Slutligt bostadsbidrag bestäms för varje kalenderår under vilket preliminärt bidrag har betalats ut. 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. Tilläggsutbetalning och återbetalning kommer dock bara i fråga när

skillnaden mellan slutligt och preliminärt bostadsbidrag är minst 1 200 kronor. Den som får eller har fått bostadsbidrag kan även bli återbetalningsskyldig om bidrag av någon anledning har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp. Om det finns särskilda skäl kan för mycket utbetalt bidrag efterges helt eller delvis.

3.2.2 Föräldrars underhållsskyldighet

En huvudprincip som bär upp dagens system gällande underhåll till barn är att det i första hand är föräldrarna som har det ekonomiska ansvaret för sina barn. Ett barns behov och kostnader ska således vara en högt prioriterad utgift, ett primärt åtagande, för föräldrarna. Principen att föräldrarna är de som i första hand ansvarar för sina barns försörjning är väl förankrad i såväl svensk som internationell rätt.

Bidragsskyldig förälder kan fullgöra sin underhållsskyldighet aningen genom att betala underhållsbidrag enligt reglerna i FB eller bli betalningsskyldig för utbetalt underhållsstöd enligt SFB. Underhållsskyldigheten kan också fullgöras genom en kombination av dessa båda regelverk när underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag betalas ut.

3.2.3 Underhållsstöd

Bestämmelserna om underhållsstöd finns i 17–19 kap. 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. För rätt till underhållsstöd krävs bland annat att barnets föräldrar inte bor tillsammans samt att barnet är folkbokfört och varaktigt bor hos endast en förälder (boföräldern). Boföräldern måste vara bosatt i Sverige. Ett barn som har fyllt 18 år och som inte har ingått äktenskap har rätt till förlängt underhållsstöd om hen bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller till studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395). Även ett barn som varaktigt bor och är folkbokfört hos särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd.

Från rätten till underhållsstöd och förlängt underhållsstöd finns ett antal undantag. Bland annat lämnas inte sådant stöd om det finns anledning att anta att en förälder, som ska fullgöra sin underhållsskyldighet gentemot barnet genom att betala underhållsbidrag, i rätt ordning betalar underhåll med minst det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd till barnet. Stöd lämnas inte heller om det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern på något annat sätt ser till att barnet får motsvarande underhåll. Ytterligare ett undantag är om den bidragsskyldiga föräldern i rätt tid under minst tolv månader betalar det fastställda betalningsbeloppet till Försäkringskassan. I dessa fall lämnas inte längre underhållsstöd, om det inte finns särskilda skäl för att underhållsstöd ändå ska lämnas. Underhållsstöd på grund av särskilda skäl lämnas under en tidsperiod om minst sex månader och högst fyra år. Ett beslut om att lämna underhållsstöd under en bestämd tidsperiod gäller dock längst till och med den månad då rätten till underhållsstöd annars upphör.

Underhållsstödet betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i förskott. Stödet lämnas från och med månaden efter den månad när föräldrarna har flyttat isär eller rätt till stöd annars har uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Stödet lämnas längst till och med månaden då barnet har fyllt 18 år. Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år.

Underhållsstöd kan lämnas som fullt underhållsstöd eller utfyllnadsbidrag. Underhållsstödet är åldersdifferentierat. Underhållsstöd lämnas med 1 673 kronor i månaden till och med månaden då barnet fyller 11 år, med 1 823 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet har fyllt 11 år till och med månaden då barnet fyller 15 år samt med 2 223 kronor i månaden från och med månaden efter den då barnet har fyllt 15 år. Den 14 december 2021 beslutade riksdagen att underhållsstödet ska höjas till barn som är 7 till 11 år.⁹³ Från och med 1 juli 2022 kommer därmed underhållsstödet för barn i de åldrarna att vara 1 823 kronor per månad. Om ett barn har egna inkomster ska hälften av den del som överstiger 60 000 kronor per år minska underhållsstödet. Inkomsten beräknas på samma sätt som betalningsbeloppet för den bidragsskyldiga föräldern, se nedan. Det är alltså inkomsten enligt det årliga beslutet om slutlig skatt som ligger till grund för beräkningen.

⁹³ Prop. 2021/22:1 utgiftsområde 12, bet. 2021/22:SfU3, rskr. 2021/22:105.

När fullt underhållsstöd lämnas för ett barn ska den bidragsskyldiga föräldern betala ett belopp till Försäkringskassan som helt eller delvis motsvarar underhållsstödet. Till skillnad från reglerna om underhållsbidrag enligt FB beaktas inte boföräldrarnas inkomster i underhållsstödet. Reglerna för betalningsskyldighet för underhållsstöd finns i 19 kap. SFB. Den bidragsskyldiga föräldern behöver inte lämna några uppgifter om inkomster till Försäkringskassan utan inkomsten beräknas i enlighet med det beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § skatteförfarandelagen, förkortad SFL, som fattats närmast före februari det år betalningsskyldigheten avser med utgångspunkt i överskott av tjänst, kapital och näringsverksamhet enligt IL. IL använder begreppen överskott respektive underskott för inkomster av tjänst, kapital och näringsverksamhet.

Den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomst av tjänst beräknas med utgångspunkt i överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § IL. Inkomsterna ska beskattas enligt kontantprincipen. Det innebär att inkomster ska tas upp som intäkt det beskattningsår då de kan disponeras eller på något annat sätt kommer den skattskyldige till del.⁹⁴ Av 10 kap. 1 § IL framgår att till inkomstslaget tjänst räknas inkomster och utgifter på grund av tjänst till den del de inte ska räknas till inkomstslagen näringsverksamhet eller kapital. I första hand avses inkomst till följd av anställning, uppdrag och annan inkomstgivande verksamhet av varaktig eller tillfällig natur. Hit hänförs även ersättningar som utges i stället för lön, till exempel sjukpenning, pension eller ersättning från arbetslöshetskassa. Den vid beskattningsbeslutet fastställda inkomsten av tjänst påverkas om den skattskyldige har rätt till avdrag för till exempel tjänsteresor, dubbel bosättning eller egenavgifter. Enligt 12 kap. 2 § IL medges avdrag även för utgifter för resor till och från arbetet i den mån dessa överstiger 11 000 kronor för inkomståret 2021 samt för övriga utgifter för inkomsternas förvärvande, till exempel verktyg och facklitteratur, till den del kostnaderna under året överstiger 5 000 kronor. Effekten av sådana avdrag är således att både skatten och betalningsbeloppet blir mindre. Avdragen beaktas av Skatteverket, vilket innebär att Försäkringskassan inte gör någon beräkning av avdrag i inkomstslaget tjänst.

Den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomst av kapital beräknas med utgångspunkt i överskott i inkomstslaget kapital enligt 19 kap. 13 § SFB. Till inkomstslaget kapital räknas inkomster och utgifter på

⁹⁴ 10 kap. 8 § IL.

grund av innehav av tillgångar respektive skulder. Även kapitalvinster och kapitalförluster räknas till inkomstslaget kapital.⁹⁵ Inkomster efter avdrag för utgifter ger ett beräknat överskott eller underskott i inkomstslaget. Det inkomstskattemässiga överskottet ska medräknas som betalningsgrundande inkomst enligt bestämmelserna i 19 kap. 13 § SFB. Av bestämmelsen framgår att vid beräkning av överskott bortses från gjorda avdrag i inkomstslaget förutom kapitalförluster till den del de motsvarar kapitalvinster som har tagits upp som intäkter enligt 42 kap. 1 § IL och avdrag för uppskovsbelopp enligt 47 kap. IL vid byte av bostad.

Schablonintäkter motsvaras inte av någon faktisk intäkt. Om överskott uppkommer vid beräkning av inkomstslaget kapital ska detta minskas med schablonintäkt enligt 42 kap. 36 och 43 §§ samt 47 kap. 11 b § IL. Det handlar om investeringssparkonton och investeringsfonder. Tillgångar som finns på investeringssparkonton schablonbeskattas, vilket innebär att värdet av tillgångarna årligen beskattas oavsett om innehavaren av kontot gör vinst eller förlust på tillgångarna på kontot. Ränta, utdelning eller annan avkastning samt kapitalvinst eller kapitalförlust redovisas inte i deklarationen utan i stället tas en schablonintäkt av tillgångarna upp. Investeringsfonder schablonbeskattas genom att en schablonintäkt på fondandelar tas upp till beskattning. Utdelning från denna typ av fond samt kapitalvinst eller kapitalförlust av fondandelar redovisas i deklarationen och räknas därför med i betalningsgrundande inkomst som inkomst av kapital.

Den bidragsskyldiga förälderns inkomst av näringsverksamhet beräknas med utgångspunkt i överskott av en näringsverksamhet enligt 19 kap. 14 § SFB. Av den bestämmelsen följer att vid inkomstberäkningen ska vissa avdrag som har karaktär av vinstdispositioner återläggas. Dessa är avsättning till periodiseringsfonder, avdrag för egen pension (viss del) samt ökning av expensionsmedel. Även avdrag för underskott från tidigare beskattningsår ska återläggas. Vidare ska vid underskott av näringsverksamhet nyssnämnda avdrag minska underskottet.

Syftet med särreglerna för näringsidkare framgår av förarbetena till lagen om underhållsstöd.⁹⁶ Där framhålls vikten av att löntagare och egenföretagare i största möjliga mån behandlas på ett likvärdigt sätt vid bedömningen av betalningsskyldighet för underhållsstöd. Vid beräkningen av betalningsskyldigheten bör samma principer gälla

⁹⁵ 41 kap. 1 § IL.

⁹⁶ Prop. 1995/96:208, s. 45 f.

för beräkning av inkomst av näringsverksamhet som för beräkning av inkomst av tjänst och kapital.

Till den bidragsskyldiga förälderns inkomst ska läggas studiemedel i form av studiebidrag och studiestartsstöd. Studiebidraget är den del av bidraget som inte är återbetalningspliktigt i det statliga studiemedelssystemet. Bidraget kan lämnas till den som studerar vid vissa läroanstalter och utbildningar som regeringen har bestämt.

Betalningsbeloppet beräknas som en viss procent av den bidragsskyldiga förälderns inkomst, efter ett avdrag om 120 000 kronor. Har någon slutlig skatt inte kunnat fastställas bestäms betalningsskyldigheten interimistiskt enligt 19 kap. SFB i avvaktan på slutskattebeskedet och ledning hämtas ur den senast fastställda slutliga skatten.⁹⁷ Procentsatsen fastställs med hänsyn till det antal barn som den bidragsskyldiga föräldern är underhållsskyldig för enligt 7 kap. 1 § FB. Samtliga barn som den bidragsskyldiga är förälder till och underhållsskyldig för omfattas. Däremot beaktas inte barn som den bidragsskyldiga också kan vara underhållsskyldig för, men som hen inte är förälder till (jfr 7 kap. 5 § FB).

Betalningsskyldigheten är begränsad till det belopp som betalas ut i underhållsstöd. Omräkning av betalningsbeloppet sker per den 1 februari varje år. Blir betalningsbeloppet lägre än 50 kronor per barn och månad bortfaller betalningsskyldigheten.

När stödet lämnas i form av utfyllnadsbidrag görs en avräkning för det underhåll som den bidragsskyldiga föräldern enligt Försäkringskassan minst ska betala direkt till boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande. Underhållsstödets belopp ska minskas med det belopp som den bidragsskyldiga föräldern skulle ha fått betala, om reglerna om betalningsskyldighet i 19 kap. SFB hade tillämpats. Lämnas underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag är ingen av föräldrarna betalningsskyldig för det.

Betalningsskyldigheten kan också bestämmas genom en skälighetsbedömning om det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern har en förvärvsförmåga som väsentligt överstiger vad som motsvarar beslutet om slutlig skatt och hen inte visar godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjas. Det innebär att den bidragsskyldiga förälderns inkomst kan bestämmas till högre belopp än vad som följer av bestämmelserna om inkomstunderlag för betalningsskyldighet enligt 19 kap. SFB. Bedömningen ska göras

⁹⁷ 6 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1996:18) om underhållsstöd.

i två led. Det första ledet är att pröva om det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern har en förvärvsförmåga som väsentligt överstiger vad som motsvarar den faktiska inkomsten. Nästa led i bedömningen är om hen har visat en godtagbar anledning till att inte utnyttja sin förvärvsförmåga. Vid tillämpning av förevarande paragraf bör dock inte beaktas att den bidragsskyldiga förälderns möjligheter att skaffa sig inkomster ökat sedan det senaste beslutet om slutlig skatt. I stället ska den tid den bidragsskyldiga förälderns förvärvsförmåga anses väsentligt överstiga förälderns faktiska inkomst vara densamma som den period skattebeslutet avser.⁹⁸ Samma möjligheter att bedöma underhållsskyldiga föräldrars inkomster efter skälighet finns i bestämmelserna om underhållsbidrag enligt FB.

När betalningsskyldigheten har fastställts ska en tolfedel av årsbeloppet betalas senast den sista i varje månad före den månad som underhållsstödet avser.

En förälder som är betalningsskyldig för underhållsstöd enligt 19 kap. SFB anses ha fullgjort sin underhållsskyldighet enligt FB gentemot barnet intill det belopp som lämnas i underhållsstöd till barnet.⁹⁹

Om det i en lagakraftvunnen dom eller i ett avtal som godkänts av socialnämnden har bestämts att den bidragsskyldiga föräldern ska ha barnet hos sig under minst 30 dygn per kalenderår, kan den föräldern få tillgodoräknas ett avdrag när betalningsskyldigheten till Försäkringskassan bestäms (så kallad nettoberäkning). Om den bidragsskyldiga föräldern har fått tillgodoräkna sig ett avdrag genom nettoberäkning, ska underhållsstödet minskas med ett belopp som motsvarar avdraget.

Om den bidragsskyldiga föräldern inte fullgör sin betalningsskyldighet, ska Försäkringskassan utan dröjsmål vidta åtgärder för att driva in fordringen. Försäkringskassan får emellertid på ansökan av den bidragsskyldiga föräldern under vissa förutsättningar bevilja anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten. Det belopp som beslutet om anstånd avser ska betalas före belopp som avser senare tid. En bidragsskyldig förälder som har en skuld till staten på grund av att hen har haft anstånd ska, sedan anståndet har löpt ut, amortera på sin skuld enligt en i lagen fastställd metod.

Om den bidragsskyldiga föräldern inte betalar ett fastställt betalningsbelopp i rätt tid, ska hen betala ränta på skulden.

⁹⁸ Se RÅ 2008 ref. 71.

⁹⁹ 7 kap. 2 a § FB.

Försäkringskassan får, på eget initiativ eller på ansökan av den bidragsskyldiga föräldern, under vissa förutsättningar efterge fordran i fråga om betalningsskyldighet och ränta.

Om den bidragsskyldiga föräldern inte fullgör sin betalningsskyldighet, inte heller efter en betalningsuppsmaning, och det inte finns något aktuellt beslut om anstånd eller eftergift, kan Försäkringskassan överlämna fordringen till Kronofogden för indrivning. Som huvudregel behöver Försäkringskassan inte överlämna sådana fordringar förrän den äldsta fordringen är fem månader gammal. Samtidigt ska sådan indrivning enligt 4 § tredje stycket indrivningsförordningen (1993:1229) begäras senast fem månader efter det att den äldsta fordringen skulle ha betalats. Detta gäller under förutsättning att det inte finns några särskilda skäl som talar emot det.

Om den bidragsskyldiga föräldern är bosatt utomlands eller bor i Sverige och får lön eller annan inkomst från utlandet som inte kan tas i anspråk genom utmätning av lön med mera enligt UB, gäller vissa särskilda bestämmelser. Om underhållsbidrag är fastställt träder Försäkringskassan in i barnets rätt till sådant bidrag till den del som motsvarar det utbetalda underhållsstödet. En sådan civilrättslig fordran kan lättare drivas in i utlandet än en offentligrättslig fordran. När Försäkringskassan överväger att träda in i barnets rätt till underhållsbidrag behöver betalningsskyldighet för den bidragsskyldiga föräldern inte fastställas. För tid under vilken Försäkringskassan har trätt in i barnets rätt till sådant bidrag får betalningsskyldighet inte beslutas. Om underhållsbidrag inte är fastställt kan Försäkringskassan förelägga boföräldern, eller vid förlängt underhållsstöd den studerande, att vidta eller medverka till åtgärder för att få ett sådant bidrag fastställt. Underhållsstöd lämnas inte om boföräldern, eller vid förlängt underhållsstöd den studerande, utan giltigt skäl låter bli att medverka till de åtgärder som Försäkringskassan begär i ett sådant föreläggande.

Betalningsbeloppet ska under vissa förutsättningar omprövas. Omprövning ska ske när det finns ett nytt beslut om slutlig skatt, när grunden för tillämplig procentsats ändras och när ett högre underhållsstöd lämnas med anledning av åldersindelningen. Om den bidragsskyldiga föräldern vill yttra sig över förslag till betalningsbelopp ska yttrandet lämnas inom 14 dagar från den dag den bidragsskyldiga fick del av förslaget, om inte särskilda skäl finns.¹⁰⁰

¹⁰⁰ 5 § RFFS 1996:18.

Betalningsskyldigheten för viss tid kan också, på ansökan av den bidragsskyldiga föräldern eller på initiativ av Försäkringskassan, jämkas om beslut om skatt som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt. En sådan jämkning får inte tas upp till prövning efter utgången av sjätte året efter det beskattningsår som beslutet avser. En skatteändring anses vara väsentlig om den vid beräkning av betalningsbeloppet, enligt de nya uppgifterna, innebär en sänkning eller höjning av tidigare fastställt betalningsbelopp med 50 kronor per månad och barn.¹⁰¹

Bestäms betalningsskyldigheten till ett lägre belopp än vad den bidragsskyldiga föräldern i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, ska skillnaden och betald ränta som överstiger 100 kronor som hänför sig till skillnadsbeloppet betalas ut till den bidragsskyldiga. Bestäms betalningsskyldigheten till ett högre belopp än vad den bidragsskyldiga föräldern i enlighet med tidigare beslut betalat för samma tid, ska den bidragsskyldiga betala in skillnaden till Försäkringskassan.

Försäkringskassan får på ansökan av den bidragsskyldiga helt eller delvis bevilja anstånd med att fullgöra betalningsskyldigheten. Ett beslut om anstånd gäller för högst ett år. Anstånd ska beviljas i den utsträckning som det behövs för att den bidragsskyldiga föräldern ska få behålla vad som behövs för sitt eget och familjens underhåll. Bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 4 och 5 §§ UB ska då tillämpas. Försäkringskassan får vid denna prövning beakta också om den bidragsskyldiga föräldern har andra lätt realiserbara tillgångar. Anstånd får också beviljas om det annars finns anledning till det med hänsyn till den bidragsskyldigas personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra särskilda förhållanden. Det belopp som beslutet om anstånd avser ska betalas före belopp som avser senare tid.

En bidragsskyldig som har en skuld till staten på grund av att hen har haft anstånd ska, sedan anståndet har löpt ut, betala skulden månadsvis i delposter (avbetalning) med en tolfedel av ett belopp som motsvarar 1,5 gånger det betalningsbelopp som följer av 2–5, 10–17 och 21–27 §§ eller, om betalningsskyldigheten för något barn har upphört, skulle ha fastställts enligt dessa paragrafer, dock minst 150 kronor per barn och månad. Den bidragsskyldiga föräldern behöver dock inte betala större delposter än att den bidragsskyldiga föräldern får behålla vad hen behöver för sitt eget och familjens underhåll enligt bestämmelserna i 7 kap. 4 och 5 §§ UB beräknat per månad.

¹⁰¹ 7 § RFFS 1996:18.

För belopp som överstiger det den bidragsskyldiga föräldern är skyldig att betala på grund av att hen ska få behålla vad som behövs för sin och familjens försörjning ska på ansökan av honom eller henne nytt beslut om anstånd meddelas.

Om en delpost enligt första stycket inte är betald på förfalldagen, ska den och de därpå följande fem delposterna vara betalda senast fem månader efter det att den förstnämnda delposten skulle ha betalats. Om inte samtliga sex delposter är betalda inom den angivna tiden förfaller hela skulden till omedelbar betalning.

Försäkringskassan ska upphäva eller ändra ett beslut om anstånd, om det inträffar något som medför att anstånd inte längre bör gälla eller bör gälla i mindre omfattning.

Av förarbetena till de bestämmelserna om anstånd¹⁰² framgår bland annat följande. Försörjningen av egna barn ska vara en högt prioriterad utgift för föräldrarna. Att en försörjningsplikt åvilar barnets föräldrar ska medföra att de anpassar sina egna utgifter efter det. I vissa fall kan det dock vara svårt för en återbetalningsskyldig att betala det fastställda återbetalningsbeloppet till staten. I sådana fall kan anstånd komma i fråga. Anstånd bör i första hand komma i fråga vid betalningssvårigheter av övergående natur. Anstånd kan beviljas när anledning finns med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden. Att den återbetalningsskyldige under en tid drabbas av en svår sjukdom kan utgöra skäl att bevilja anstånd.

Bestämmelserna om förbehållsbelopp i 7 kap. 4 och 5 §§ UB ska tillämpas och där framgår att förbehållsbeloppet ska bestämmas med ledning av ett så kallat normalbelopp med tillägg för bostadskostnad. Normalbeloppet fastställs varje år av Kronofogden.

Av Högsta domstolens (HD) avgörande NJA 2015 s. 211 följer att kostnader som uppstår i samband med att ett barn återkommande vistas hos en förälder ska beaktas vid beräkningen av förbehållsbeloppet.

Eftergift bör enligt förarbetena till den aktuella lagstiftningen tillämpas endast i undantagsfall. När det kan förutses att betalningssvårigheterna är bestående bör eftergift kunna aktualiseras. Om den återbetalningsskyldiga föräldern kan förväntas att inom överskådlig tid kunna betala tillbaka sin skuld till någon del bör eftergift inte medges.¹⁰³

¹⁰² Prop. 1995/96:208, s. 50.

¹⁰³ Prop. 1995/96:208, s. 53 f.

3.2.4 Underhållsbidrag

Bestämmelser om föräldrars civilrättsliga underhållsskyldighet mot sina barn finns i 7 kap. FB. Föräldrarnas underhållsskyldighet beror på deras respektive ekonomiska förmåga och barnets behov av underhåll. När underhållsskyldigheten bestäms ska hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till vissa av barnets sociala förmåner.

Föräldrar är underhållsskyldiga gentemot sina barn efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga.¹⁰⁴ När ett barn bor varaktigt med bara den ena föräldern ska den andra föräldern fullgöra sin underhållsskyldighet genom att betala underhållsbidrag för barnet.¹⁰⁵ Underhållsbidrag fastställs genom avtal emellan föräldrarna eller genom dom.¹⁰⁶

Den metod som normalt används för att beräkna underhållsbidragets storlek, som senare kom att kallas kvotdelningsmetoden, beskrivs i förarbetena¹⁰⁷ till reformen 1979 gällande underhåll till barn och frånskilda. Beräkningsmetoden går i korthet ut på följande. I ett första steg uppskattas barnets behov av underhåll till ett visst belopp. I ett andra steg beräknas respektive förälders överskott. Slutligen i ett tredje steg fördelas det belopp som räknats fram för barnets behov mellan föräldrarna i förhållande till deras överskott. Beräkningsmetoden ska ses som ett hjälpmedel. Det underhållsbidrag som räknats fram bör kontrolleras genom en skälighetsbedömning och vid behov även justeras. I förarbetena¹⁰⁸ anges bland annat följande om denna beräkningsmetod. Metoden utgår från barnets behov och det bör därför underlätta för föräldrarna att komma överens om ett underhållsbidrag. Någon given andel ska inte tas i anspråk för bidrag av det överskott som den underhållsskyldige har. I stället kommer barnets behov och den andra förälderns betalningsförmåga att reglera hur stor del av överskottet som ska tas i anspråk för bidraget. Också den förälder som inte är bidragsskyldig får tillgodoräkna sig förbehållsbelopp, när den förälderns betalningsförmåga bedöms. Härigenom kan hen sägas bli jämställd med den förälder som är bidragsskyldig.

¹⁰⁴ 7 kap. 1 § FB.

¹⁰⁵ 7 kap. 2 § första stycket FB.

¹⁰⁶ 7 kap. 2 § andra stycket FB.

¹⁰⁷ Prop. 1978/79:12, s. 107.

¹⁰⁸ Prop. 1978/79:12, s. 103.

Föräldrarnas underhållsskyldighet är, som ovan beskrivits, inte ovillkorlig, utan föräldrarna ska sinsemellan ta del i kostnaderna för barnets underhåll var och en efter sin förmåga. Vid tidpunkten för reformen 1979 gav bestämmelserna i FB uttryck för principen att föräldrar hade en ovillkorlig skyldighet att betala underhåll till sina barn. Reformen innebär att den förälder som saknar ekonomiska förutsättningar att bidra till sitt barns underhåll inte ska vara underhållsskyldig. I övervägandena inför att föra in bestämmelser om förbehållsbelopp i FB anfördes i förarbetena¹⁰⁹ bland annat följande. Ett underhållsbidrag utgår i allmänhet under flera år och det är då knappast rimligt att tillåta ett uttag från den underhållsskyldiga föräldern som innebär att hen under en längre tid tvingas leva på existensminimum. Följden blir lätt att arbetslusten hämmas och förhållandet till barnet tar skada. Större delen av den underhållsskyldiga förälderns disponibla inkomstöverskott bör kunna tas i anspråk för bidrag, om barnets behov kräver det, och alltså inte bara en viss procentuell andel. Med hänsyn till detta och med tanke på att det bidragsberättigade barnet genom det allmänna barnbidraget och rätten till bidragsförskott alltid är garanterat bidrag till sitt underhåll blir barnets intressen normalt inte lidande av att förbehållsbeloppet i viss utsträckning får överstiga existensminimum.

Socialstyrelsens numera upphävda riktlinjer om hur underhållsbidrag ska räknas fram, har fått stort genomslag i domstolspraxis och används fortfarande i tillämpningen när underhållsbidrag ska bestämmas.¹¹⁰

Kvotdelningsmetodens olika steg

Barnets behov

Utgångspunkten när underhållsbidrag bestäms är barnets behov. Hur stort ett barns behov är varierar efter bland annat barnets ålder och levnadssituation. När man räknar fram barnets kostnader tar man hänsyn till levnadskostnader, eventuella barnomsorgskostnader och eventuella övriga kostnader. Därefter drar man av de inkomster

¹⁰⁹ Prop. 1978/79:12, s. 97.

¹¹⁰ Riktlinjerna publicerades 1989 i Socialstyrelsens Allmänna råd 1989:6 Underhållsbidrag till barn. Det allmänna rådet är upphävt sedan 1999 (SOSFS 1999:15) och uppdateras således inte längre.

och tillgångar barnet har. När man gjort den uträkningen har man räknat fram barnets behov av underhåll.

För att räkna fram vilka levnadskostnader barnet har finns det tre metoder som används. De är schabloner som är knutna till prisbasbeloppet, Konsumentverkets rapport Koll på pengarna eller barnets faktiska kostnader. I de två första metoderna är det levnadskostnader för barnens basbehov som täcks och inga extraordinära utgifter räknas med.

Ett barns inkomster från sommarjobb eller liknande räknas normalt inte av från barnets behov av underhåll. Om barnet däremot arbetar mer regelbundet eller har en annan regelbunden inkomst, så som kapitalinkomster, kan barnets behov av underhåll sänkas vid beräkningen av underhållsbidraget.¹¹¹ Hur barnets tillgångar ska beaktas avgörs enligt praxis genom en jämförelse av de underhållsskyldigas ekonomi och barnets. Desto större överskott de underhållsskyldiga föräldrarna har, desto mindre angeläget blir det att se till barnets tillgångar. Hänsyn ska även tas till vad tillgångarna består av, och inte enbart deras värde, och därmed följderna av att ta dem i anspråk.¹¹²

När underhållsskyldigheten bestäms ska hänsyn tas till barnets sociala förmåner. Vissa av dem ska räknas av från barnets behov av underhåll eftersom de räknas som inkomst till barnet. Av förarbetena följer att för att veta vilka sociala förmåner som ska beaktas som inkomst ska man se under vilka förutsättningar förmåner utgår och vad syftet med dem är.¹¹³ Är förmånen inte behovsprövad anses den generellt sett påverka underhållsskyldigheten, det vill säga minska barnets behov av underhåll.¹¹⁴ Till exempel ska ekonomiskt bistånd från kommunen, flerbarnstillägget eller det särskilda bidraget inom bostadsbidraget inte räknas av. Däremot ska barnbidraget räknas av.

Barnets boendekostnad brukar räknas in under boföräldrarnas boendekostnader.¹¹⁵ Någon särskild kostnad för boende påförs därför inte barnet.

Enligt förarbetena¹¹⁶ kan ett barn göra anspråk på högre standard och därmed större underhåll ju bättre föräldrarnas ekonomiska ställ-

¹¹¹ 7 kap. 1 § första stycket FB, prop. 1978/79:12, s. 104 och 154.

¹¹² NJA 1996, s. 134.

¹¹³ Prop. 1978/79:12, s.154.

¹¹⁴ Se Saldeen, Barn och föräldrar, s. 106 och Agell, Underhåll till barn och make, s. 22 f.

¹¹⁵ Prop. 1978/79:12, s. 104.

¹¹⁶ Se prop. 1978/79:12, s. 83, 105, 154, 400 och 422.

ning är. Det finns ingen riktlinje för hur detta ska beräknas men HD har prövat några fall som man kan ta ledning av.¹¹⁷

Föräldrarnas ekonomiska förmåga

Sedan beloppet som ska fördelas mellan föräldrarna har räknats fram, beräknas respektive förälders överskott. Från föräldrarnas nettoinkomst, det vill säga inkomst efter avdrag för preliminär skatt, dras ett visst belopp (förbehållsbelopp) för föräldrarnas eget och eventuell makas eller sambos underhåll.¹¹⁸ Om föräldern har löneförmåner, så som förmånsbil eller fri bostad ska de räknas med i inkomsten.¹¹⁹ Om föräldern har en förmögenhet som ger kapitalavkastning ska den räknas som en inkomst.

Beloppet som räknas fram utgör det så kallade överskottet som kan tas i anspråk för underhåll åt barnet. Huvudregeln är att det är en förälders faktiska inkomst- och förmögenhetsförhållanden som ligger till grund för hans ekonomiska förmåga. Om en förälder däremot utan godtagbar anledning underlåter att skaffa sig inkomster som sätter föräldern i stånd att bidra till barnets underhåll kan underhållsskyldigheten bestämmas med hänsyn till den verkliga förvärvsförmågan. Man utgår då från den inkomst som föräldern skulle ha haft om hen utnyttjat sin förvärvsförmåga. En förälders intresse av att själv få avgöra hur hen ska inrätta sitt liv får alltså tåla vissa inskränkningar med hänsyn till underhållsskyldigheten gentemot barn.¹²⁰

Innan en förälder anses ha förmåga att betala något underhållsbidrag ska hen ha medel för sin egen försörjning. När underhållsbidraget bestäms får föräldern därför förbehålla sig ett visst belopp, så kallat förbehållsbelopp.¹²¹ Förbehållsbeloppet för eget underhåll innefattar alla vanliga levnadskostnader, bostadskostnad och levnadskostnader i övrigt.¹²²

Levnadskostnaderna beräknas med ledning av ett normalbelopp. Per år räknat är normalbeloppet 120 procent av gällande prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ SFB. 120 procent av 2021 års prisbasbelopp är 4 760 kronor per månad. I beloppet för egna levnadskost-

¹¹⁷ Se NJA 1985 s. 781, NJA 1995 s. 297 och NJA 1996 s. 134 och NJA 2013 s. 955.

¹¹⁸ 7 kap. 3 § FB.

¹¹⁹ Prop. 1978/79:12, s. 105.

¹²⁰ Prop. 1978/79:12, s. 401, 402 och 423.

¹²¹ 7 kap. 3 § första stycket FB.

¹²² 7 kap. 3 § andra stycket FB.

nader ingår alla vanliga utgifter, till exempel mat, kläder, el, telefon, TV-licens, tidningar och försäkringsavgifter samt kostnader för resor till och från arbetet.¹²³ I särskilda fall kan förbehållsbeloppet bli högre eller lägre än normalbeloppet. Vid beräkningen av underhållsbidrag kan föräldrarna till exempel få ett så kallat särskilt förbehåll utöver normalbeloppet om hen kan visa att utgifterna är onormalt stora eller att extra utgifter framstår som nödvändiga. Huvudprincipen är dock att barnens försörjning går före betalning av alla andra skulder. Som ovan nämnts kan ett lägre förbehållsbelopp än normalbeloppet räknas med och det handlar om fall där den bidragsskyldiga föräldrarnas levnadskostnader är osedvanligt låga.¹²⁴

Förbehåll får vidare göras för skälig bostadskostnad.¹²⁵ Bostadskostnaden ska vara skälig för att få räknas med i föräldrarnas överskott. Det är för att den bidragsskyldiga föräldern inte ska bli vare sig över- eller underkompenserad.¹²⁶ Försäkringskassan tar varje år fram föreskrifter om genomsnittlig och högsta godtagbara bostadskostnad (se exempelvis FKFS 2020:7). De beskriver vad det kostar att bo i olika delar av Sverige.

Utgångspunkten vid beräkning av underhållsbidrag är vad föräldern faktiskt betalar för sin bostad, sedan hen dragit av eventuellt bostadsbidrag eller bostadstillägg.¹²⁷

Har man väldigt höga eller väldigt låga kostnader för bostaden så kan i stället en skälighetsbedömning göras av bostadskostnaderna.¹²⁸

Som bostadskostnad räknas till exempel hyra eller bostadsrättsavgift, ränta på lån, fastighetsskatt, bränslekostnader (uppvärmning) och tomträttsavgäld. Räntan på lånet är det belopp som kvarstår när skattereglerna beaktats.¹²⁹ Amorteringar på lån för bostaden ska inte räknas som en bostadskostnad. Vissa kostnader som kan anses vara knutna till bostaden, till exempel hushållsel, ska inte läggas till bostadskostnaden då dessa utgifter är medräknade i övriga levnadskostnader.

Om föräldern bor tillsammans med maka eller är sammanboende med annan vuxen, får föräldern endast dra av hälften av den gemensamma bostadskostnaden. Om den som föräldern bor tillsammans med inte har några egna inkomster kan föräldern förbehållas den

¹²³ Prop. 1978/79:12 s. 99.

¹²⁴ Prop. 1978/79:12, s. 100.

¹²⁵ 7 kap. 3 § andra stycket FB.

¹²⁶ Prop. 1978/79:12, s. 100.

¹²⁷ Jfr prop. 1978/79:12 100 och 159.

¹²⁸ Prop. 1978/79:12, s. 100, NJA 1990 s. 201 och NJA 1991 s. 40.

¹²⁹ Prop. 1978/79:12, s. 100.

delen av bostadskostnaden som den andra vuxna personen borde bidra med, förutsatt att det finns skäl för förbehåll för maka eller sammanboende med gemensamt eller gemensamma barn. Det belopp som återstår sedan summan av förbehållen avräknats från inkomsten efter skatt utgör den bidragsskyldiga föräldrarnas överskott. Den andra föräldrarnas överskott bestäms på samma sätt.

Proportionering

Efter att vardera föräldrarnas överskott räknats fram fördelar man det belopp som beräknats för barnets behov mellan föräldrarna i förhållande till deras respektive överskott enligt kvotdelningsmetoden.

Avdrag för bidragsskyldigas hemmavarande barn

Bestämmelserna i FB ger hemmavarande barn ett visst försteg framför bidragsberättigade barn. I förarbetena förklaras detta med att bidragsberättigade barn garanteras en viss minimiförsörjning från det allmänna och någon motsvarande garanti har i allmänhet inte hemmavarande barn.¹³⁰ Den bidragsskyldiga föräldern får behålla ett belopp som motsvarar minst 40 procent av prisbasbeloppet för varje barn som föräldern bor tillsammans med.¹³¹

När man räknar ut hur mycket den bidragsskyldiga föräldern minst ska ha kvar av sitt överskott för att täcka de barns behov som den bidragsskyldiga föräldern bor med, behöver den bidragsskyldiga föräldern räkna ut överskottet för dessa barns andra förälder, om den bidragsskyldiga föräldern bor med den andra föräldern.

Huvudregeln är att en bidragsskyldig är skyldig att betala underhåll för sina barn som hen inte bor varaktigt tillsammans med (7 kap. 1–2 §§ FB). Som framgår av 7 kap. 5 § FB har dock även en bidragskyldig förälder underhållsskyldighet mot annans barn om bidragskyldig förälder bor varaktigt med barnet. Detta förutsätter att styvföräldern är gift med barnets vårdnadshavare eller har ett eget barn gemensamt med denne samt varaktigt bor tillsammans med barnet. En styvförälders underhållsskyldighet bestäms på samma sätt som andra föräldrars. Förbehåll för hemmavarande barn får även göras

¹³⁰ Prop. 1978/79:12, s. 101.

¹³¹ 7 kap. 3 § fjärde stycket FB.

för styvbarn för vilka underhållsskyldighet finns. Det bör noteras att styvföräldrarnas underhållsskyldighet inte ersätter de biologiska föräldrarnas ansvar utan är subsidiär.

Även barn som bor växelvist hos den bidragsskyldiga föräldern ska anses som hemmavarande barn, som om de bodde där på heltid. Det beror på att även barn som bor växelvist anses bo varaktigt hos båda föräldrarna.

Om underhållsbidraget för ett barn skulle inkräkta på den bidragsskyldiga föräldrarnas försörjningsförmåga för hemmavarande barn, så ska underhållsbidraget fastställas till det som blir kvar efter att föräldrarnas andel för hemmavarande barn har dragits av på överskottet. När en bidragsskyldig förälder har flera barn som hen ska betala underhållsbidrag för, ska samtliga barns underhållsbidrag täckas av den föräldrarnas överskott. Om den bidragsskyldiga föräldern ska betala underhållsbidrag till syskon och dessutom har hemmavarande barn behöver föräldrarnas överskott reduceras med det belopp som räknas fram som den andel hen ska bidra med till det hemmavarande barnet. När andelen är framräknad och avdragen från överskottet görs en proportionell fördelning. Om helsyskon bor hos varsin förälder räknas underhållsbidraget ut per barn, som vanligt. Skillnaden är att för ena syskonet är den ena föräldern bidragsskyldig men för det andra syskonet är samma förälder den förälder som hen bor med. Man räknar inte helsyskonet som ett hemmavarande barn för den bidragsskyldiga föräldern. Underhållsbidrag till syskon som har olika bo-föräldrar kan också variera, även om syskonens behov kan anses vara desamma. Att underhållsbidragen då blir olika stora beror på att bo-föräldrarna inte har samma överskott.

3.2.5 Vissa skatteregler med anknytning till socialförsäkringen, arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer

Beslut om slutlig skatt

Skatteverket beslutar om slutlig skatt för varje beskattningsår på grundval av uppgifter som har lämnats i en inkomstdeklaration, kontrolluppgifter, uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer och vad som i övrigt har kommit fram vid utredning och

kontroll.¹³² Utifrån nämnda underlag beräknar Skatteverket hur mycket skatt den enskilda ska betala. Den slutliga skatten kan också bestämmas av Skatteverket efter omprövning av grundbeslutet eller av domstol om beslutet överklagats. Beslut om slutlig skatt kan innebära att den det berör ska få pengar tillbaka eller att hen ska betala skatt.

Skatteverket ska ompröva sina beslut i en fråga som har betydelse för beskattningen eller något annat förhållande mellan en enskild och det allmänna, bland annat om den som beslutet gäller begär omprövning eller överklagar.¹³³

De flesta beslut som meddelats med stöd av SFL får överklagas inom sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut.¹³⁴ Detta gäller oavsett när inom sexårsperioden som beslutet har meddelats.

Uppgifter per betalningsmottagare i arbetsgivardeklaration

Riksdagen godkände i maj 2017 regeringens förslag till införande av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.¹³⁵ Från och med 2019 är alla arbetsgivare skyldiga att lämna in vissa uppgifter i månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå till Skatteverket, i stället för årligen i en kontrolluppgift. Syftet med att uppgifterna ska lämnas månadsvis är främst att minska skattefusk och skatteundandragande samt att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera deras arbete.¹³⁶ I samband med införandet av månatliga arbetsgivardeklarationer på individnivå gavs Försäkringskassan direktåtkomst till uppgifter som används vid handläggningen av bostadsbidrag¹³⁷ och betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder¹³⁸. Bestämmelserna om direktåtkomst gäller från och med den 1 januari 2019.

En arbetsgivardeklaration innehåller bland annat uppgifter om ersättning till en viss betalningsmottagare. Ersättningarna redovisas som huvudregel enligt den så kallade kontantprincipen, det vill säga den månad de betalas ut. Av arbetsgivardeklarationerna framgår där-

¹³² 56 kap. 2 § SFL.

¹³³ 66 kap. 2 § första stycket SFL.

¹³⁴ 67 kap. 12 § första stycket SFL.

¹³⁵ Prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

¹³⁶ Prop. 2016/17:58.

¹³⁷ SFS 2017:388.

¹³⁸ SFS 2018:1631.

med inte vilken period som ersättningen avser och inte heller arbetad tid eller frånvarotid.

Uppgifter i förenklad arbetsgivardeklaration

En annan situation där månadsvis redovisning på individnivå sker är då en ersättning redovisas i en förenklad arbetsgivardeklaration. Enligt 26 kap. 4 § SFL får en fysisk person eller ett dödsbo som har betalat ut ersättning för arbete till en annan fysisk person fullgöra skyldigheten att lämna arbetsgivardeklaration för den ersättningen genom att lämna en förenklad arbetsgivardeklaration, om ersättningen inte utgör utgift i en näringsverksamhet som utbetalaren bedriver. Om ersättning har betalats ut till flera betalningsmottagare ska en förenklad arbetsgivardeklaration lämnas för varje betalningsmottagare. Kontrolluppgift behöver inte lämnas om en ersättning som har redovisats i en förenklad arbetsgivardeklaration.¹³⁹

En förenklad arbetsgivardeklaration ska bland annat innehålla nödvändiga identifikationsuppgifter, uppgift om den redovisningsperiod som redovisning lämnas för, och de ytterligare uppgifter som Skatteverket behöver för att kunna beräkna och kontrollera skatten och avgifterna. Reglerna om redovisning på individnivå i arbetsgivardeklarationen innebär inte att en arbetsgivardeklaration ska lämnas för varje betalningsmottagare. Detta är således en skillnad jämfört med den förenklade arbetsgivardeklarationen.

Försäkringskassans direktåtkomst till beskattningsdatabasen och uppgifter via medium för automatiserad behandling

Som nämnts tidigare har Försäkringskassan för vissa ändamål tillåtit ha så kallad direktåtkomst till beskattningsdatabasen i fråga om uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller uppgifter i en förenklad arbetsgivardeklaration enligt 26 kap. SFL. Syftet med att ge direktåtkomst är bland annat att förbättra kontrollmöjligheter och effektivisera arbetet hos myndigheten. Försäkringskassans tillgång till uppgifter i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer via direktåtkomst förutsätter att uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder en-

¹³⁹ 15 kap. 8 § 3 SFL.

ligt 19 kap. SFB, bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. SFB eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. SFB.¹⁴⁰

Försäkringskassan kan också vad gäller arbetsgivardeklarationer, utöver direktåtkomst, ta del av uppgifter genom elektronisk överföring via en fråga/svarstjänst i ett enskilt ärende på medium för automatiserad behandling. Försäkringskassans möjlighet att elektroniskt ställa en fråga om en individ är begränsad till beräkning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, sjukpenning, bostadsbidrag, underhållsstöd, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.¹⁴¹

För närvarande saknas ett system för Försäkringskassan att hämta förenklade arbetsgivardeklarationer via Application Programming Interface (API)¹⁴².

3.3 Statistik om månadsinkomster

Utredningen har haft tillgång till två hela kalenderårs månadsuppgifter om inkomst av tjänst från arbetsgivardeklarationer på individnivå¹⁴³. I figur 3.1 visas månadsgenomsnitt av de delar av inkomst av tjänst som finns med i arbetsgivardeklarationerna. Figuren är uppdelad efter hur mycket individerna förvärvsarbetar. I figuren syns relativt tydligt ett säsongsmönster i grupperna ”Ej förvärvsarbetande” respektive ”Kort deltid” med högre inkomster under sommar- respektive vintermånaderna. I denna grupp ingår troligen många ungdomar och studerande vuxna som jobbar mellan terminerna. I den förstnämnda gruppen ökade de genomsnittliga inkomsterna under 2020 i jämförelse med 2019. Detta avspeglar troligen ökningen i antal ej sysselsatta individer när coronapandemin bröt ut i Sverige. I den sista delfiguren ser man motsvarande nedgång i inkomsterna. Puckeln i mars 2020 i gruppen ”lång deltid” har okänd orsak.

¹⁴⁰ 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

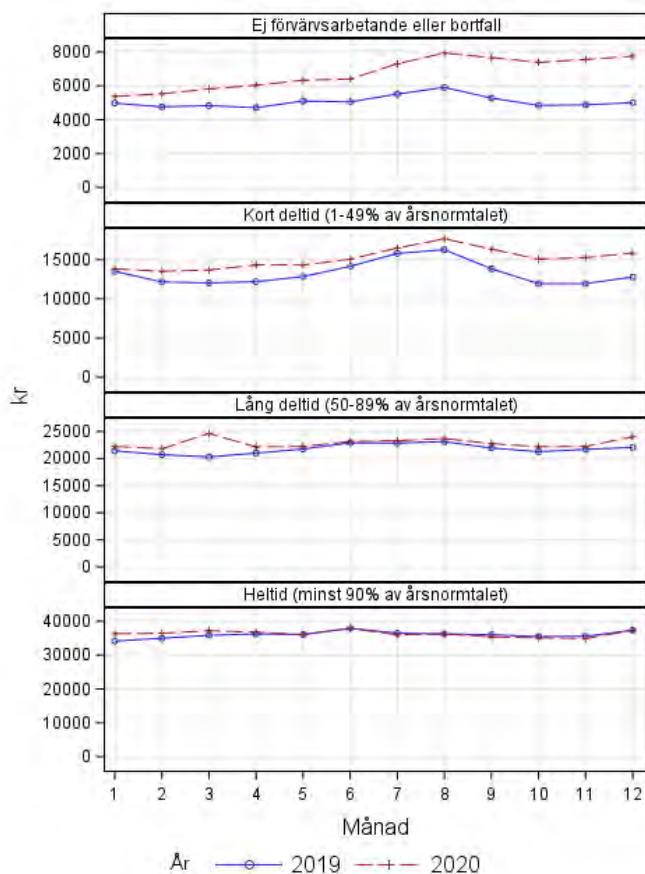
¹⁴¹ 4 c § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

¹⁴² API:er är en teknik som gör det möjligt för två program att utbyta data med varandra. De API:er som Skatteverket erbjuder gör det möjligt för andra aktörer att kommunicera med Skatteverkets system och på så vis använda myndighetens data i sina egna tjänster.

¹⁴³ Utredningen har haft tillgång till månadsuppgifter från arbetsgivardeklarationer gällande de individer som finns med i SCB:s STAR-urval.

Figur 3.1 Genomsnittliga månadsinkomster (inkomst av tjänst) från individuella inkomstdeklarationer

Redovisat efter sysselsättningsstatus enligt FASIT/STAR



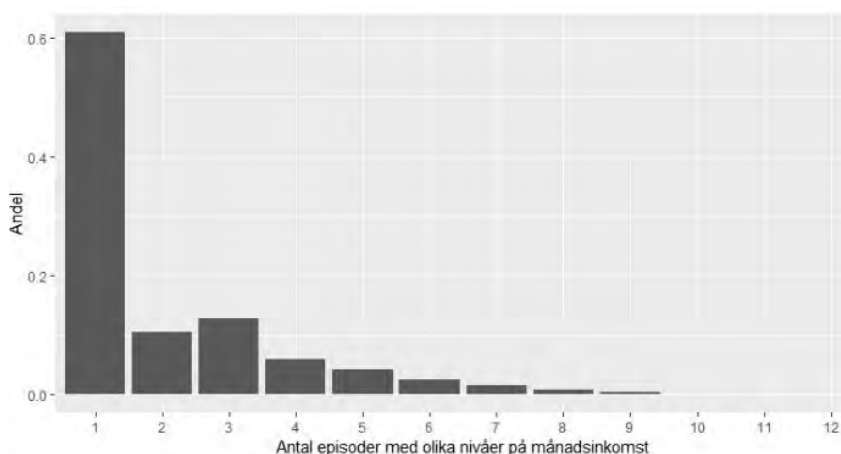
Källa: SCB, STAR-urvalet med kopplade AGI-uppgifter från Skatteverket. Utredningens beräkningar.

Av särskilt intresse vid utformning av regelverk med månatliga omräkningar av bidrags- och betalningsgrundande inkomster är förstås hur inkomsten varierar mellan månader. Det finns många olika mått på variation, men ett som har en direkt betydelse för både bidraget och betalningsbeloppets storlek samt till kostnader för handläggning av förmåner är antal "hopp" en individs månadsinkomster gör under ett år. Detta är ekvivalent med att titta på antal perioder under ett år där inget hopp sker. I figur 3.3 nedan illustreras hur stor andel av individerna under 2019 som hade x antal sådana "inkomst-

episoder”. Att inkomsten gör ett ”hopp” har här definierats som att inkomsten under en månad – som andel av individens årsinkomst – avviker med mer än en halv månadsandel ($1/24$) från föregående månad. Det vanligast förekommande (drygt 60 procent) var 1 episod (= 0 hopp), det vill säga dessa individer hade ungefär samma inkomster alla månaderna under året. Det näst vanligaste (cirka 12 procent av individerna) var 3 episoder (= 2 hopp) och det tredje vanligaste var 2 episoder (knappt 11 procent).

Figur 3.2 Månadsvariation i inkomster: hur många ”inkomstepisoder” har individer över ett kalenderår?

1 episod = inga större inkomstförändringar under året



Källa: Skatteverkets AGI-uppgifter avseende 2019 kopplat till SCB:s STAR-urval. Utredningens beräkningar.

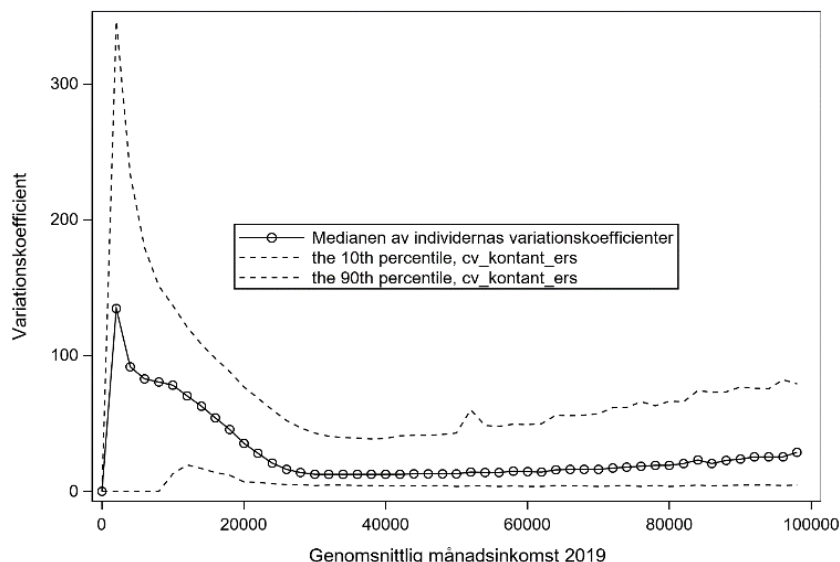
Eftersom det är hushåll med förhållandevis låga inkomster som får bostadsbidrag efter inkomstavdrag är det också intressant att se hur månadsvariationen i inkomster ser ut i olika inkomstskikt. Figur 3.3 illustrerar medianen samt 10:e och 90:e percentilen för månadsvariationen i olika inkomstskikt. Det mått på variation som används här är variationskoefficienten för varje individs tolv månads inkomster¹⁴⁴. I diagrammet är det tydligt att variationen är högst i de lägsta inkomstnivåerna och minskar med högre inkomster upp till månadsinkomster på cirka 30 000 kronor. Därefter ökar variationen något. Resultaten är inte förvånande: timanställningar, deltidsarbete och

¹⁴⁴ För varje individ har standardavvikelsen av de tolv månads inkomsterna beräknats, dividerats med genomsnittliga månadsinkomsten.

säsongsarbete är förknippade med både lägre årsinkomster såväl som mer varierande inkomster.

Figur 3.3 Variation i månadsinkomster vid olika inkomstnivåer

Median, 10:e samt 90:e percentilen avseende variationskoefficienten beräknad på varje individs månadsinkomster under 2019



Variationskoefficienten = $100 \times \text{standardavvikelsen} / \text{genomsnittet}$

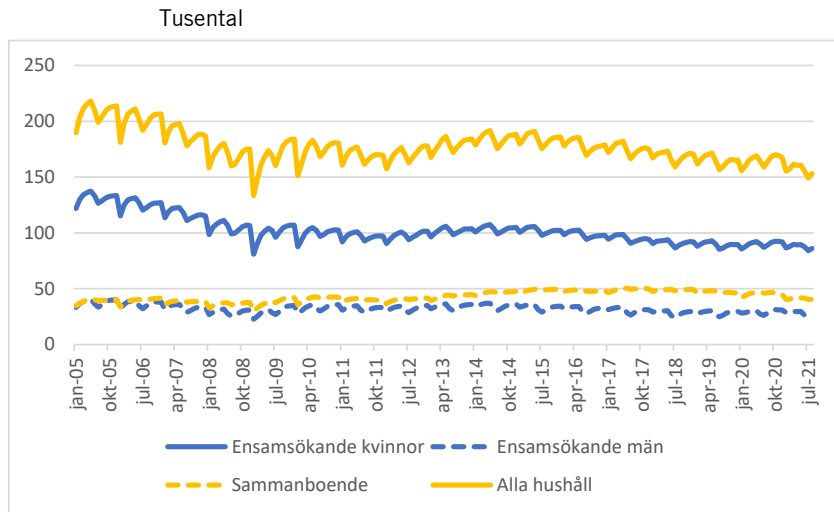
Källa: Skatteverkets AGI-uppgifter kopplat till SCB:s STAR-urval 2019. Utredningens beräkningar.

3.4 Statistik om bostadsbidrag

Figurerna 3.4–3.7 illustrerar utvecklingen av antal hushåll och genomsnittliga bidragsbelopp för olika hushållstyper under perioden 2005 till och med juli 2021. En övergripande trend fram till 2007 var minskande antal bidragshushåll, något som bröts i samband med finanskrisen. Från och med 2015 minskar antal hushåll igen. En tydlig trend är också ett stadigt ökande genomsnittligt bidragsbelopp. En delförklaring är om ekonomin har en realekonomisk tillväxt ökar också inkomsterna i populationen och om gränserna för när inkomst-avdrag görs i bostadsbidraget samtidigt ligger fast blir det färre och färre hushåll som får bidrag. I det kvarvarande beståndet hushåll – som i snitt troligen inte har särskilt stor inkomstökning – blir bi-

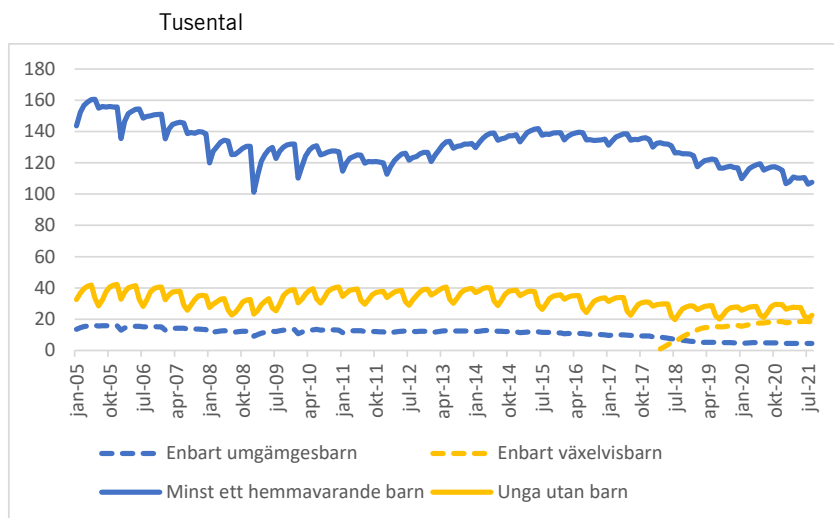
dragsbeloppen högre. Höjningen av bidragsbeloppen 2012 syns tydligt i diagrammen.

Figur 3.4 Antal mottagare av bostadsbidrag (preliminärt bidrag) fördelat på olika sökandetyper



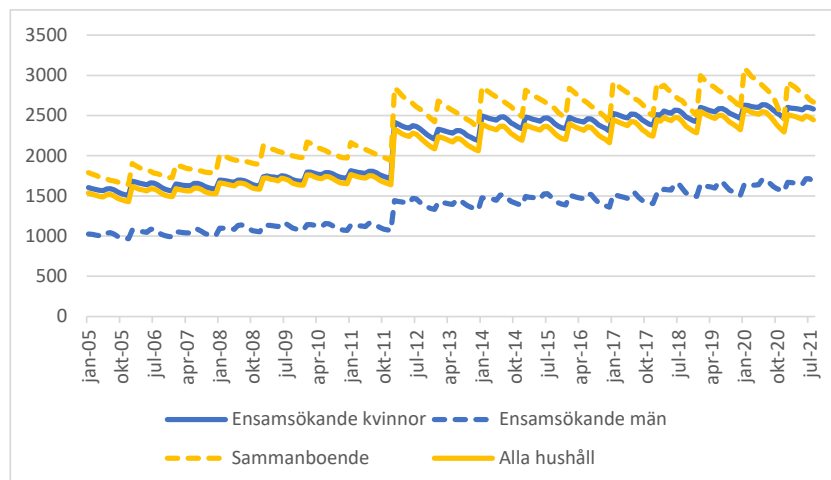
Källa: Försäkringskassan.

Figur 3.5 Antal mottagare av bostadsbidrag (preliminärt bidrag) fördelat på olika hushållstyper



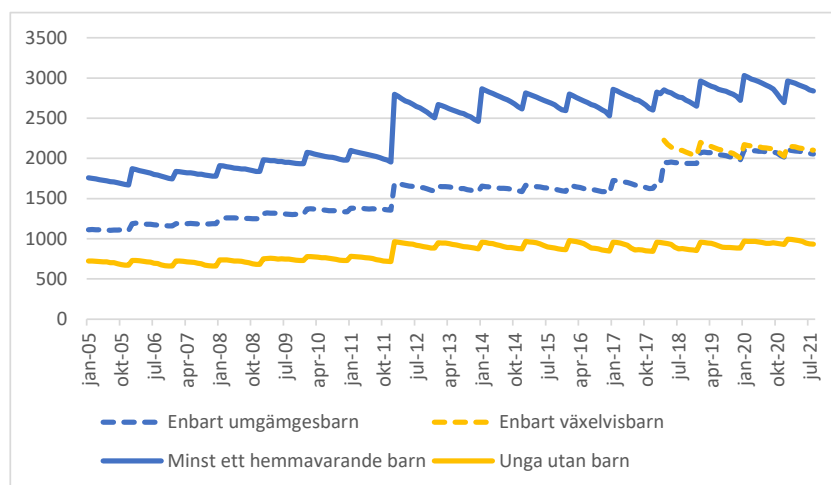
Källa: Försäkringskassan.

Figur 3.6 Genomsnittliga bidrag per månad (preliminära bidrag) för olika sökandetyper



Källa: Försäkringskassan.

Figur 3.7 Genomsnittliga bidrag per månad (preliminära bidrag) för olika hushållstyper

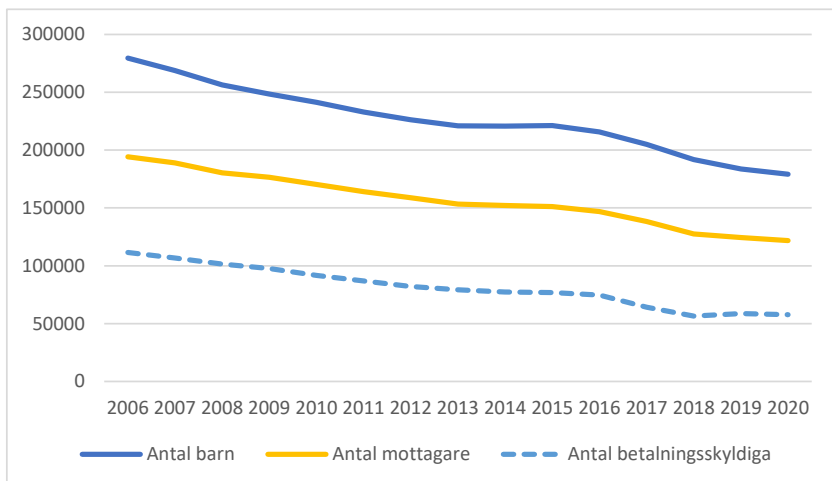


Källa: Försäkringskassan.

3.5 Statistik om underhållsstöd

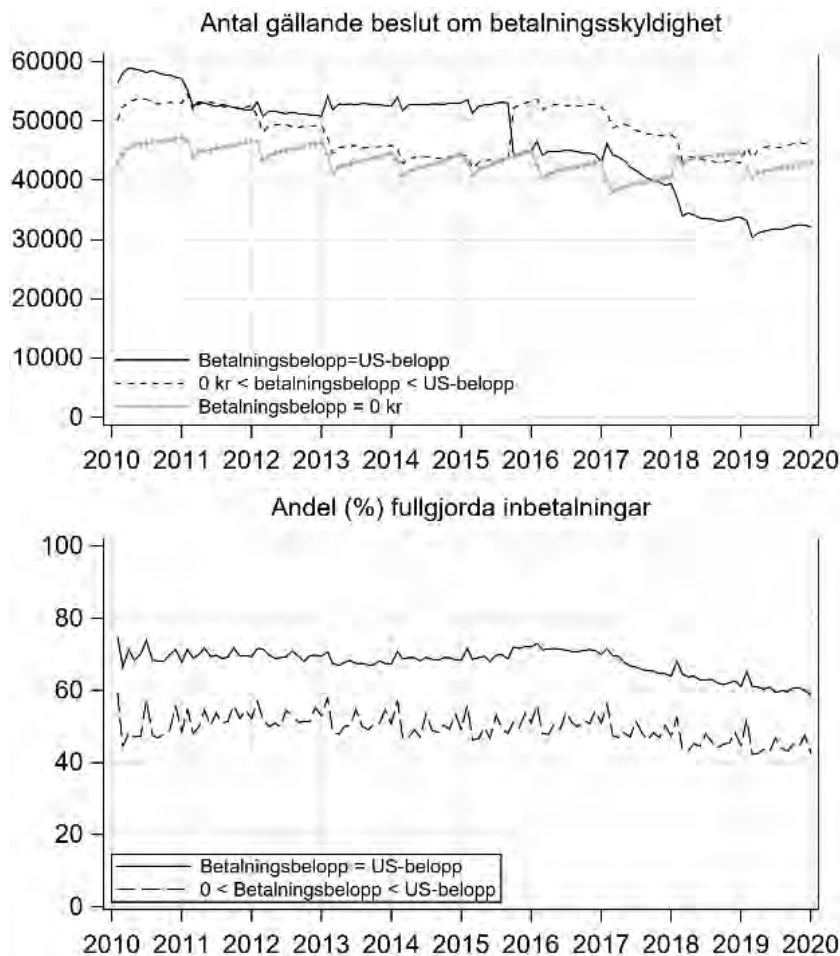
Figurerna 3.8 och 3.9 visar utvecklingen av antal barn och bidragsmottagare och bidragsskyldiga för underhållsstöd under perioden 2006–2020. I diagrammen syns en tydlig trendmässig minskning av såväl bidragsmottagare såväl som bidragsskyldiga. En viktig förklaring är att fler och väljer att sköta underhållet själva. Effekten av höjningen av underhållsstödsbeloppet 2015 syns tydligt i figur 3.9 i form av en plötslig minskning av antal som betalar för fullt underhållsstöd. År 2016 infördes också sexmånadersregeln vilket skyndade på utflödet från underhållsstödet. I takt med att många föräldrar – och främst då föräldrar med relativt goda inkomster – väljer att reglera underhållet själva, har beståndet bidragsskyldiga föräldrar som blir kvar i underhållsstödet i allt större utsträckning haft lägre inkomster i genomsnitt. Detta har medfört fallande andel fullgjorda inbetalningar.

Figur 3.8 Antal barn, bidragsmottagare och betalningsskyldiga i underhållsstödet i december



Källa: Försäkringskassan.

Figur 3.9 Gällande beslut (månadsvis) om betalningsskyldighet för underhållsstöd 2010–2020



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar.

3.6 Problembeskrivning

3.6.1 Bostadsbidraget

Preliminära och slutliga bidrag

Det problem som ofta lyfts fram först med bostadsbidraget är konstruktionen med preliminära bidrag som betalas ut som sedan fastställs lång tid senare, ofta med krav på återbetalning som följd. De

problem som konstruktionen leder till, kan delas upp i tre delar. För det första blir bidraget både svårt att förstå för den sökande och besvärligt att administrera. För det andra leder den slutliga avstämningen inte bara till att krav på återbetalning många gånger riktas mot bidragsmottagarna, utan också till mer långsiktig skuldsättning. För det tredje kan den som under en del av året får ett bostadsbidrag som motsvarar det behov som hen då har, ändå bli återbetalnings-skyldig på grund av att inkomsten en annan del av året är högre. Även motsatsen, att avstämningen resulterar i en tilläggsutbetalning, representerar ett problem eftersom det innebär att det bidrag som betalades ut inte uppgick till det belopp som motsvarade det behov som inkomstprövningen uppskattade att hushållet hade när det preliminära bidraget betalades ut.

När ett hushåll söker bostadsbidrag ska den sökande uppskatta sina inkomster under de kommande tolv månaderna. Det kan för många vara svårt att göra en sådan uppskattning korrekt. Eftersom hushåll med behov av bostadsbidrag per definition har relativt låga inkomster kan denna uppskattning vara ännu svårare att göra än för andra. Inte sällan beror de låga inkomsterna på en svag anknytning till arbetsmarknaden vilket givetvis försvårar möjligheten att uppskatta den framtida inkomsten väsentligt. Även eventuella perioder med ersättning från andra delar av socialförsäkringen, till exempel sjukförsäkringen och föräldraförsäkringen, under tiden med bostadsbidrag kan väsentligt försvåra uppskattningen av inkomsten. Att den uppskattade inkomsten därmed inte stämmer överens med den inkomst som ligger till grund för beslutet om slutlig skatt är därför inte förvånande. En sådan avvikelse kan heller inte i de flesta fall anses bero på att uppskattningen var dålig. Även den som gör en felfri uppskattning av sin inkomst kommer ofta ha fel.

Det faktum att bostadsbidraget baseras på ett helt kalenderårs inkomster leder också till bekymmer i administrationen. Om inkomsten efter en tid med bostadsbidrag blir högre än den uppskattade, påverkas inte bara storleken på bidraget efter inkomsthöjningen utan också för tidigare månader under kalenderåret. Detta kan vara svårt för den bidragsberättigade att förstå och innebär samtidigt bekymmer för administrationen. Om inkomstökningen är stor och särskilt om den inträffar sent under ett kalenderår ställs stora krav på administrationen att snabbt korrigera kommande utbetalningar om det sammanlagda preliminära bostadsbidraget under ett kalenderår

ska motsvara det slutliga bidraget. En tillräckligt stor inkomstökning sent under ett kalenderår kan till och med vara omöjlig att korrigera genom minskning av de kommande utbetalningarna, även om utbetalningarna reduceras till noll.

Det maximala bostadsbidrag som kan betalas ut under ett år uppgår till mer än 60 000 kronor (för ett hushåll med tre hemmavarande barn). Även om det preliminära bostadsbidrag som betalats ut bara är något för högt så kommer återbetalningsbeloppet vara betydande. Att de hushåll som utgör målgruppen för bostadsbidraget har svårigheter att i samband med slutavstämningen betala tillbaka flera tusen kronor är förklarligt eftersom de nästan alltid har små ekonomiska marginaler. I vissa fall beror naturligtvis det för mycket utbetalda bostadsbidraget på att inkomsten påtagligt har förbättrats och att de ekonomiska marginalerna därmed också har förbättrats. När detta inte är fallet kan kravet på återbetalning leda till en skuld som kan ta lång tid att bli av med.

Det kan också hävdas att konstruktionen med att basera bostadsbidraget på ett helt kalenderårs inkomster motverkar bidragets syfte. Det tydligaste exemplet som kan lyftas fram för detta är ett hushåll som söker bostadsbidrag och har låg inkomst, både enligt uppskattningen i ansökan och de facto, under tolv månader från till exempel april ett år till mars året därpå. I april det andra året höjs hushållets inkomster så mycket att behovet av bostadsbidrag bortfaller. Hushållet söker därför inte heller bostadsbidrag efter mars. När slutavstämningen avseende inkomster för det andra året görs, vilket i praktiken fram till nyligen gjordes i början av år fyra, det vill säga cirka två år efter den senaste utbetalningen av bostadsbidrag gjordes, kan resultatet bli ett krav på återbetalning på som mest över 15 000 kronor. Även om avstämningen i dag görs något tidigare är det ändå minst uppemot ett halvår efter den sista utbetalningen och upp till mer än ett och ett halvt år efter utbetalningen som kravet på återbetalning uppstår. Det är då inte bara problematiskt att beloppet är stort och att kravet uppkommer långt efter att hushållet tog emot något bidrag, utan också att det kan uppfattas som orättvist eller till och med felaktigt. Hushållet hade bostadsbidrag eftersom deras låga inkomst innebar svårigheter att betala boendekostnaderna, bidraget kan till och med ha varit nödvändigt för att kunna bo kvar i bostaden. Utbetalningen av bidraget bidrog alltså till att målet med bidraget kunde uppfyllas. När hushållet ansökte om bidraget uppskattade den

sökande inkomsterna som låga, och de var de också under tiden som ansökan gällde. Men kravet på att betala tillbaka 15 000 kronor är ändå korrekt enligt regelverket.

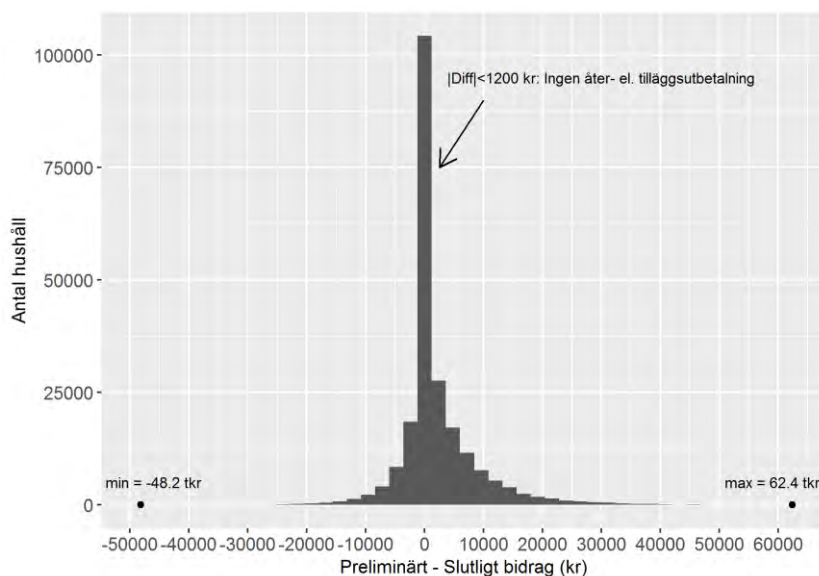
Även i de situationer som det preliminära bidraget är för lågt, det vill säga när hushållet överskattar sin inkomst är problematiskt. Förutsatt att den inkomstprövning som görs innebär att det bidrag som betalas ut svarar mot de behov hushållet har, kommer det bidrag som betalas ut vara för lågt under bidragsåret. Att en tilläggsutbetalning senare görs är naturligtvis bra, men eftersom även den görs långt efter bidragsåret kan de ekonomiska marginalerna under tiden med bidrag ha varit mycket små, med risk för att hushållets behov inte kunnat tillgodoses. Detta kan till och med ha inneburit att hushållet kommit efter med betalningar och skulder har uppstått.

Avvikelser mellan preliminärt och slutligt bidrag

Det kan bli betydande skillnader mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag med dagens regelverk, och därmed betydande återkrav och/eller tilläggsutbetalningar. I figur 3.10 nedan visas ett histogram över hushållens skillnad mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag. I diagrammet betyder en skillnad över noll kronor att hushållet fått för mycket preliminärt utbetalat. I avstämningen av bostadsbidrag som utbetalades 2018 fick det hushåll som fått mest för mycket utbetalat 62 400 kronor för mycket. Den största tilläggsutbetalningen var 48 200 kronor. Om skillnaden är mindre än 1 200 kronor blir det inget återkrav eller tilläggsutbetalning. I diagrammet är detta ett eget intervall (markerat), och det är också den enskilda skillnad som är vanligast. Det framgår relativt tydligt att tyngdpunkten i fördelningen är större än noll, det vill säga, i genomsnitt får hushållen mer i preliminärt än slutligt bostadsbidrag. Detta avspeglas också i att summa återkrävda belopp är runt tre gånger högre än tilläggsutbetalningar och antal hushåll som blir återkrävda är mer än dubbelt så många som antal hushåll som får tilläggsutbetalningar.

Figur 3.10 Histogram över skillnaden mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag

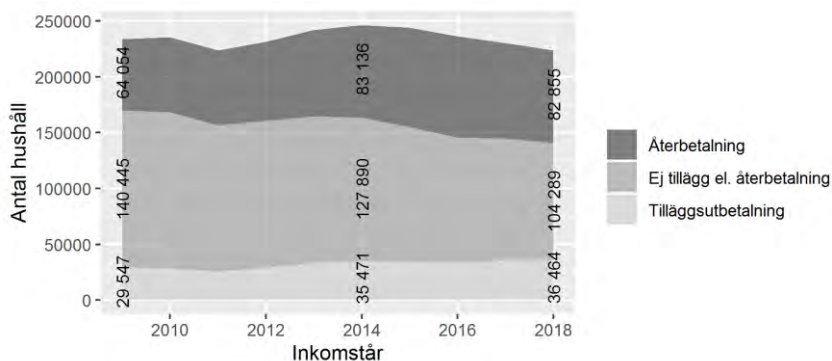
Antal hushåll fördelade över skillnaden (helår) Prel. BOB
– Slutligt BOB avstämningsåret 2018



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar.

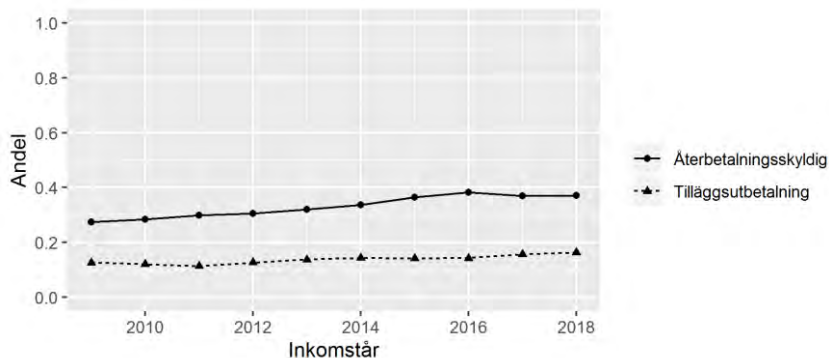
I figur 3.11 visas hur många hushåll som blivit återkrävda, fått tilläggsutbetalning eller ingetdera, för avstämda år i perioden 2009–2018. I figuren syns att det vanligaste är att varken återkrav eller tilläggsutbetalning görs, men antalet har minskat. I figur 3.12 visas hur stor andel av de avstämda hushållen som blev återbetalningsskyldiga eller fick tilläggsutbetalning under respektive år under perioden 2009–2018. Dessa andelar har trendmässigt gått upp men andel återbetalning har planat ut åren 2017–2018.

Figur 3.11 Antal hushåll som efter årsavstämning av bostadsbidrag blev återbetalningsskyldiga, fick tilläggsutbetalning, eller ingetdera
Avstämda år 2009–2018



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, utredningens beräkningar.

Figur 3.12 Andel av hushållen med preliminärt bostadsbidrag som blev återbetalningsskyldiga resp. fick tilläggsutbetalning
Per avstämt inkomstår 2009–2018



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar.

Sambandet med försörjningsstöd

Både bostadsbidraget och försörjningsstödet är behovsprövade utifrån hushållets inkomster och tillgångar. Systemen är också relaterade till varandra och ett fungerande bostadsbidrag minskar behovet av försörjningsstöd. Cirka en fjärdedel av alla hushåll med bostadsbidrag har försörjningsstöd under någon del av året. Den som begär

försörjningsstöd från en kommun kommer också att vara skyldig att ansöka om bostadsbidrag om rätten till sådant bidrag finns.

I det fall hushållet är helt beroende av försörjningsstöd kommer ett utbetalt bostadsbidrag endast att leda till att kommunens kostnader minskar eftersom hushållets behov av försörjningsstödet blir lägre. Det gör också att bostadsbidragets regler med en inkomstgräns under vilken bostadsbidraget inte reduceras och regeln om att bostadsbidraget reduceras med endast 20 procent av inkomsten däröver inte får genomslag.

Sambandet mellan försörjningsstöd och bostadsbidrag kan i vissa fall vara problematiskt. Den som har försörjningsstöd får detta stöd minskat med det preliminära bostadsbidraget. Om det preliminära bostadsbidraget är för högt för att den försäkrade har underskattat sina inkomster, blir försörjningsstödet lägre både för att bostadsbidraget är högre och för att inkomsten är högre i den mån försörjningsstöd fortfarande betalas ut när den högre inkomsten uppkommer. När det slutliga bostadsbidraget senare fastställs kommer hushållet att få ett krav på återbetalning av bostadsbidraget. Denna skuld kan normalt inte täckas av försörjningsstöd. Om det preliminära bostadsbidraget i stället är för lågt, i så fall vanligen för att den försäkrade överskattat sina inkomster i ansökan om bostadsbidrag, blir försörjningsstödet högre. När det slutliga bostadsbidraget senare fastställs görs en tilläggsutbetalning som minskar försörjningsstödet om hushållet även då har sådant stöd. Har däremot hushållet inte längre försörjningsstöd när tilläggsutbetalningen görs kommer försörjningsstödet ha varit för högt. Även om en kommun i sin prövning av rätten till försörjningsstöd kan kräva att en rimlig bedömning av inkomsten görs i ansökan om bostadsbidrag är det sannolikt svårt att kräva att den enskilda frångår en välgrundad uppskattning av årsinkomsten.

I grunden innebär alltså det faktum att bostadsbidraget grundas på inkomsten under hela kalenderåret, och att denna därför också behöver uppskattas i förväg, att summan av stöd från samhället för att klara de grundläggande behoven inte alltid överensstämmer med det faktiska behovet av stöd.

Sambandet med andra bostadsstöd

Vid sidan av bostadsbidraget finns ytterligare några olika former av stöd till bostadskostnader. Personer som har hel ålderspension kan få bostadstillägg, liksom personer med hel eller partiell sjuk- och aktivitetsersättning. Personer som deltar i etableringsprogrammet kan om de bor ensamma få bostadsersättning som komplement till etableringsersättningen. Personer som omfattas av vissa övergångsregler som tillkom i samband med avskaffandet av den tidsbegränsade sjukersättningen kan få boendetillägg. Personer som har rätt till dessa bostadsstöd kan samtidigt ha rätt till bostadsbidrag. De andra bostadsstöden samordnas med bostadsbidraget på så sätt att rätten till dessa stöd minskas med det utbetalade bostadsbidraget, det vill säga det preliminära bidraget. När sedan det slutliga bostadsbidraget fastställs görs ingen justering av storleken på de andra stöden, men för bostadsbidraget ställs antingen krav på återbetalning eller görs en tilläggsutbetalning. Det största bostadsstödet är bostadstillägg till ålderspensionärer och personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Att ålderspensionärer samtidigt har bostadsbidrag torde vara ovanligt, främst eftersom de sällan samtidigt tillhör målgruppen för bostadsbidraget. Bostadstillägg till sjuk- och aktivitetsersättning bör dock oftare kunna betalas ut till personer som också har bostadsbidrag. Risken för att felaktigt uppskatta den del av inkomsten som utgörs av sjuk- eller aktivitetsersättning torde dock vara liten, men rätt till bostadstillägg har även de som har partiell ersättning. Att samordningen mellan de andra bostadsstöden görs med det preliminära bostadsbidraget innebär därför en risk för att det sammanlagda bostadsstödet blir högre eller lägre än vad regelverken egentligen syftar till att ge ut när avstämningen i bostadsbidraget väl är gjord och det slutliga bostadsbidraget har bestämts.

Risk för både under- och överutnyttjande

Ett problem som ofta lyfts fram med bostadsbidraget är att det underutnyttjas. En stor del av detta underutnyttjande antas hänga samman med att konstruktionen med preliminära bidrag som slutligt fastställs långt i efterhand leder till att vissa hushåll avstår från att söka bidrag på grund av risken för att det utbetalade beloppet krävs tillbaka i efterhand. Det kan också finnas en risk att den som

får sänkt inkomst inte söker bidrag eftersom hen tror att inkomsten snart kommer att höjas igen. Om inkomsten inte höjs uppstår ett underutnyttjande eftersom någon ansökan inte gjordes. Även om en ansökan senare görs, när optimismen om inkomsthöjning inte längre kvarstår, finns ett underutnyttjande eftersom bostadsbidraget inte kan sökas retroaktivt.

Konstruktionen med preliminära bostadsbidrag baserade på en uppskattning av framtida inkomst kan också leda till ett överutnyttjande av preliminära bostadsbidrag. Om den framtida inkomsten underskattas, på grund av pessimism hos den sökande eller av annat skäl, kommer det preliminära bidraget bli för högt. Teoretiskt ska detta inte ha någon betydelse eftersom det i konstruktionen ligger att bidraget fastställs slutligt när inkomsten kan stämmas av mot den som de sökande faktiskt hade. Om emellertid graden av kontroll av uppskattade inkomster är låg uppkommer ändå ett överutnyttjande i form av ett "lån", som sedan betalas tillbaka. Det är också viktigt att ha klart för sig att många som får krav på återbetalning inte kan betala tillbaka beloppet utan blir skuldsatta och långt ifrån hela det återkrävda beloppet blir återbetalt. Genom att återkraven inte alltid betalas in uppstår en betydande kostnad för samhället.

3.6.2 Underhållsstöd

Inkomstunderlaget för betalningsskyldigheten är två år gammalt

När betalningsskyldigheten för den bidragsskyldiga föräldern i underhållsstödet ska fastställas är utgångspunkten det senaste beslutet om slutlig skatt som fattades före februari månad det år betalningsskyldigheten gäller. Fördelen med att basera beräkningen på ett beslut som Skatteverket har fattat får som följd den betydande nackdelen att inkomsten är inaktuell. Det innebär i praktiken att hur mycket någon ska betala i underhållsstödssystemet beror, som grundregel, på hur mycket den bidragsskyldiga tjänade för två år sedan. Om inkomsten sedan dess sjunkit kan detta vara ett stort problem. Visserligen kan den bidragsskyldiga få anstånd med betalning och också en avbetalningsplan, men då uppstår i stället en skuld. Om inkomsten i stället har ökat kan i undantagsfall betalningsskyldigheten fastställas till ett högre belopp, men normalt betalar den bidragsskyldiga mindre än vad hen har möjlighet till.

När det betalningsbelopp ska beräknas som en bidragsskyldig förälder ska betala till Försäkringskassan om underhållsstöd betalas ut till barnets boförälder, eller till den studerande vid förlängt underhållsstöd, är utgångspunkten ett beslut om slutlig skatt. Reglerna föreskriver dessutom att det beslut om slutlig skatt som ska användas är det som fattats före februari månad det år betalningsskyldigheten avser. Det innebär nästan alltid att det är inkomsterna under det inkomstår som ligger två år bakåt i tiden som avgör hur mycket den bidragsskyldiga föräldern ska anses ha förmåga att betala. Det är generellt vanligt att inkomsterna är relativt lika år för år för dem som kontinuerligt arbetar, i synnerhet om det är i samma arbete. Hur mycket som en bidragsskyldig förälder ska betala till Försäkringskassan begränsas också av ett golv och ett tak. Den som har en betalningsgrundande inkomst som understiger 120 000 kronor per år behöver inte betala någonting eftersom en så låg inkomst innebär att det inte anses finnas någon betalningsförmåga. Den som har en relativt hög inkomst får alltid betala hela det belopp som betalats ut i underhållsstöd, i vart fall om den bidragsskyldiga inte har många barn, eftersom betalningsbeloppet aldrig kan överskrida det utbetalade beloppet. Golv och taket för betalningsbeloppet innebär att även många med olika stor inkomst ett år jämfört med inkomsten två år tidigare inte påverkas av reglerna om inkomstunderlaget. Trots det är det inte ovanligt att ett betalningsbelopp baserat på inkomsten för två år sedan avviker relativt mycket från det belopp som skulle ha bestämts om i stället innevarande års inkomst skulle ha använts för att beräkna betalningsbeloppet. Såväl trendmässigt förändrad inkomst, ökande eller sjunkande, som varierande inkomster år från år kan därför leda till att ett betalningsbelopp bestämt utifrån en två år gammal inkomst dåligt stämmer överens med den betalningsförmåga som den bidragsskyldiga har när betalningen ska göras.

För den som har lägre inkomst det år som betalningen ska göras jämfört med två år tidigare, och skillnaden inte är obetydlig, kan detta ställa till stora problem när de ska fullgöra sin betalningsskyldighet. Den bidragsskyldiga kan försöka klara av betalningen men i stället tvingas avstå från annan nödvändig konsumtion, eller från att betala andra räkningar. Detta kan leda till att skulder uppstår. För att ett underhållsstöd betalas före andra räkningar talar i vissa fall att den bidragsskyldiga kan ha en vilja att göra rätt för sig i förhållande till sina barn, och att det går före nödvändiga utgifter för egna behov.

För att underhållsstödet är mer prioriterat än andra utgifter talar också att en obetald skuld för underhållsstöd relativt snabbt kan överlämnas till Kronofogden jämfört med många andra skulder, med risk för betalningsanmärkningar och utmätning som följd. Trots att det finns skäl att tro att många prioriterar att betala skulder för underhållsstöd är det vanligt att skulderna blir obetalda. Den som har en skuld hos Försäkringskassan för underhållsstöd kan emellertid begära anstånd och att en avbetalningsplan upprättas som innebär att skulden kan betalas med lägre belopp, eller inte alls, jämfört med de fastställda månatliga betalningsbeloppen. En begäran om anstånd och avbetalningsplaner med lägre belopp innebär emellertid att en skuld ackumuleras. En skuld kan dock i undantagsfall, om det finns så kallat synnerliga skäl, efterges helt eller delvis med hänsyn till den bidragsskyldigas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Att betalningsbeloppet baseras på en två år gammal inkomst kan också innebära det omvända problemet, nämligen att betalningsbeloppet blir lägre än vad den nuvarande inkomsten egentligen skulle medge. Detta leder inte till någon skuldproblematik, men får i stället som konsekvens att den bidragsskyldigas ansvar för barnets försörjning blir mindre än avsett. Inkomsten för två år sedan är vanligen något lägre än inkomsten innevarande år eftersom de flesta med exempelvis en anställning får en viss löneökning till exempel till följd av årliga lönerevisioner. Skillnaden mellan de två årens inkomster kan i dessa fall dock normalt antas vara ganska liten. Det är också troligt att en stor del av dem som har den typ av anställning som innebär årliga löneökningar, eller på annat sätt kan räkna med ökad inkomst år från år, redan för två år sedan hade en så pass hög inkomst att betalningsbeloppet redan motsvarar hela det utbetalade underhållsstödet. Problemet med att äldre inkomster kan vara lägre än nuvarande inkomst, och att det ekonomiska föräldraansvaret för en frånlevande förälder därför blir mindre än avsett, hänger därför inte framför allt samman med normala inkomstökningar. I vissa fall kan i stället inkomsten innevarande år vara väsentligt högre än den var för två år sedan. I sådana fall kan betalningsbeloppet ofta väsentligt understiga det belopp som den bidragsskyldiga har förmåga att betala. Det är uppenbart att den som nyligen inträtt på arbetsmarknaden dels helt kan slippa betala underhållsstöd de första åren efter inträdet, dels kan räkna med att under flera år betala väsentligt lägre än vad inkomsten faktiskt tillåter, förutsatt att inkomstökningarna de

första åren i arbetslivet följer vanliga mönster, med ökat arbetskraftsdeltagande och höjd lön. Ett större problem är emellertid att det inte är helt ovanligt med ganska betydande variationer i inkomster år från år. Som beskrivits ovan kan det leda till att bidragsskyldiga vissa år kan få betala väsentligt mer än de egentligen har råd att betala, men det kan också leda till att betalningsbeloppen andra år blir väsentligt lägre om underhållsstöd betalas ut. Utöver att det leder till mindre intäkter i underhållsstödet och ett försvagat föräldraansvar för fränlevande föräldrar riskerar det också att leda till incitament att utnyttja underhållsstödet just när inkomstförhållandena är sådana att betalningsbeloppet blir lågt på grund av låg inkomst för två år sedan. Särlevande föräldrar kan mer eller mindre i samförstånd variera mellan att reglera underhållet med underhållsbidrag vissa år och med underhållsstöd andra år, om det innebär en sammantagen ekonomisk fördel för dem. Mer om ekonomiska incitament att vara i underhållsstödet nedan. Det bör påpekas att betalningsbeloppet kan fastställas till ett annat belopp än det som inkomsten enligt beslutet om skatt för inkomståret två år bakåt i tiden ger. För detta krävs emellertid att det är uppenbart att den bidragsskyldiga förälderns förvärvsförmåga väsentligt översteg vad som motsvarar den beskattade inkomsten och den enskilde inte kan visa godtagbar anledning till att förvärvsförmågan inte utnyttjades.

Skillnader i inkomstunderlaget för underhållsstöd och underhållsbidrag

Hur mycket en bidragsskyldig förälder ska betala bestäms i underhållsstödet som beskrivits ovan av inkomsten två år bakåt i tiden. När ett underhållsbidrag bestäms är det i princip den aktuella inkomsten som avgör hur mycket den bidragsskyldiga föräldern ska bidra med till barnets försörjning. Att den inkomst som ligger till grund för beräkningen av den bidragsskyldigas betalningsansvar hämtas från olika tidpunkter kan ge upphov till ekonomiska incitament att fullgöra sin underhållsskyldighet i olika system beroende på hur hög den aktuella inkomsten är jämfört med för två år sedan. Sådana incitament påverkar i första hand den bidragsskyldiga. Det kan hävdas att den bidragsskyldiga föräldern har begränsade möjligheter att påverka om underhållet bestäms genom systemet med underhållsstöd eller genom ett underhållsbidrag. Dock kan den bidragsskyldiga i

vart fall försvåra att ett avtal om underhållsbidrag sluts, och därmed ge boföräldern små möjligheter att välja någon annan lösning än underhållsstöd. Boföräldern har genom sin möjlighet att ansöka om underhållsstöd alltid möjligheten att få rätten till sådant stöd prövat. Underhållsstöd kan visserligen nekas om det finns anledning att anta att en bidragsskyldig förälder ser till att barnet får ett underhåll som minst motsvarar det belopp som skulle betalas ut som underhållsstöd. Är inte detta kriterium uppfyllt ska underhållsstöd beviljas vilket kan innebära att den bidragsskyldiga föräldern får betala ett högre belopp än vad som hade varit fallet om ett avtal om underhållsbidrag hade ingåtts, till exempel beroende på att den bidragsskyldiga hade högre inkomst tidigare. Det bör påpekas att skillnaderna i vilka inkomster som används vid bestämmandet av ett underhållsbidrag och betalningsskyldigheten i underhållsstödet kan ge upphov till incitament både att välja underhållsstöd och underhållsbidrag och incitamenten kan alltså påverka både boföräldern och den bidragsskyldiga.

Skillnader mellan inkomstunderlagen för beräkning av underhållsbidrag och underhållsstöd kan ge upphov till ekonomiska incitament

Det finns inte några uttryckliga regler för hur ett underhållsbidrag ska beräknas mer än vad som följer av FB:s bestämmelser om föräldrars underhållsskyldighet. Eftersom ett avtal om underhållsbidrag är en civilrättslig överenskommelse, kan ett sådant utformas utifrån vilka principer som helst och det finns dessutom små möjligheter att få insyn i hur de är utformade och därmed beskriva vad typiska avtal innebär och hur vanligt det är med en eller annan utformning. Trots detta finns det vissa grundläggande principer som i vart fall idealt bör ligga till grund för avtalen. Dessa principer har växt fram genom praxis i allmänna domstolar, eftersom frågor om underhåll kan avgöras i domar, i kombination med riktlinjer med mera som används och har använts av myndigheter som ägnar sig åt rådgivning i olika former till föräldrar som önskar komma överens om underhåll.

En sådan princip, om än ofta outtalad, är att det är föräldrarnas nuvarande ekonomiska situation som ligger till grund för fördelningen av det ekonomiska föräldraansvaret. Det kan tyckas självklart men innebär dels att det finns en skillnad från det offentlighetsrättsliga underhållsstödets regler för betalningsskyldighet, dels att avtal om

underhållsbidrag i princip skulle behöva justeras löpande för att alltid vara anpassat till den aktuella situationen. Det finns skäl att tro att sådana löpande anpassningar inte generellt eller kanske ens särskilt ofta görs. Ett sådant skäl är att praxis har utvecklats så att det i domstol sällan kommer i fråga att jämka, det vill säga förändra beloppet i ett tidigare avtal eller dom, med mindre än att det är betydande förändringar i inkomstförhållanden som uppkommit eller att det är andra förhållanden än inkomsten som förändrats. Detta kan antas ligga i linje med förarbetsuttalanden¹⁴⁵ som talar tydligt dels om att det bara är sådana förhållanden som inte kunde förutses i samband med att avtalet ingicks som ska beaktas vid en jämkning, dels att utgångspunkten för bestämmelserna om underhåll är att avtal ska ligga fast för framtiden för att ge stabilitet åt parternas ekonomiska planering.

Trots vad som sagts är det i princip och i varje fall i viss utsträckning i praktiken så att ett underhållsbidrag, och därmed hur mycket en bidragsskyldig förälder kan behöva betala, grundas på den aktuella ekonomiska situationen. Betalningsskyldigheten i underhållsstödet grundas i stället på inkomsten för två år sedan. Det innebär ofta att en bidragsskyldig förälder som för två år sedan hade lägre inkomst än i dag behöver betala mindre om underhållet regleras via underhållsstödet än i ett avtal om underhållsbidrag. Flera förhållanden gör att detta inte alltid gäller, främst att underhållsbidragets storlek också beror på relationen mellan den bidragsskyldigas och boförälderns ekonomi. Innebär dock den lägre inkomsten för två år sedan att den bidragsskyldigas betalningsbelopp i underhållsstödet blir lägre än vad motsvarande belopp är om man i ett avtal om underhållsbidrag tar hänsyn till den högre aktuella inkomsten har hen ekonomiska incitament att underhållet regleras via underhållsstödet. Innebär ett avtal om underhållsbidrag inte mer pengar till boföräldern, eller kanske till och med mindre, talar mycket för att föräldrarna mer eller mindre i samförstånd kan välja underhållsstöd. Även om boföräldern av ekonomiska eller andra skäl hellre vill reglera underhållet via ett underhållsbidrag har ändå den bidragsskyldiga föräldern relativt goda möjligheter att, i varje fall för en tid, förmå boföräldern att ändå välja underhållsstöd. Den bidragsskyldiga kan vägra att ingå, eller i varje fall förhåla, ett avtal. Att genom en stämning i domstol få beslut om underhållsbidrag är både tidskrävande och kostsamt.

¹⁴⁵ Prop. 1978/79:12, s. 116.

4 Utgångspunkter avseende aktuella inkomstuppgifter

4.1 Tidigare utredningar

4.1.1 Offentliga utredningar

Underhållsstödutredningen 2002–2003

I mars 2002 tillsattes en utredning med uppdrag¹ 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. Utredningen föreslog också 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, 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 förordade att det fortsatta arbetet med att överväga en betalningsskyldighet baserad på aktuella inkomster skulle inriktas på ett alternativ som innebar att den senaste inkomsten enligt beslut om slutlig skatt, uppräknad med ett index som motsvarar en genomsnittlig löneutveckling sedan dess, skulle ligga till grund för betalningsbeloppet. Betalningsbeloppet skulle dock kunna jämkas, det vill säga ändras, om inkomsten sedan dess förändrats på ett mera markant sätt. När den faktiska inkomsten sedan fastställdes i ett beslut om slutlig skatt skulle den faktiska betalningsskyldigheten fastställas och den bidragsskyldiga skulle få betala in vad som eventuellt fattas

¹ Dir. 2002:39.

eller få överskjutande belopp tillbaka på motsvarande sätt som gäller i bostadsbidraget.

Bakgrunden till utredningens överväganden om att använda aktuell inkomst var dels att staten går miste om återbetalningar i många fall eftersom en två år gammal inkomst ofta är lägre än den nuvarande, dels att det nuvarande systemet innebär svårigheter för bidragsskyldiga i de fall inkomsten minskat mer påtagligt. Utredningen hade låtit dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV) jämföra den aktuella inkomsten under ett år med den inkomsten som låg till grund för betalningsbeloppet för betalningsskyldiga. Undersökningen visade att knappt 60 procent av de betalningsskyldiga inte skulle ha påverkats alls eller mycket lite om betalningsskyldigheten grundats på den aktuella inkomsten i stället. Med liten eller ingen påverkan av betalningsbeloppet menades att beloppet skulle ha ändrats med mindre än 100 kronor per barn och månad. Drygt 20 procent av de bidragsskyldiga hade dock så pass stor förändring av inkomst att betalningsbeloppet hade förändrats med 300 kronor eller mer per barn och månad. Av dessa hade drygt en tredjedel fått sänkt inkomst och knappt två tredjedelar fått höjd inkomst. Ungefär samma proportioner mellan höjd och sänkt inkomst gällde även bland dem som skulle ha fått ett förändrat betalningsbelopp mellan 100 kronor och 300 kronor per barn och månad.

Månadsuppgiftsutredningen 2009–2011

I oktober 2009 tillsattes en utredning med uppdrag² att ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift). Syftet med förslaget om månadsuppgifter är att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter effektiviseras. Det ska ske genom att uppgiftslämnandet samordnas, att servicen till enskilda utökas, att myndigheternas kontrollmöjligheter förbättras och att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen. I sitt betänkande *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt* (SOU 2011:40) lämnade utredningen förslag om att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst skulle lämnas varje månad till Skatteverket. Månadsuppgiften skulle innehålla samma

² Dir. 2009:91.

uppgifter som de som dittills lämnats i den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst. Månadsuppgiften skulle dessutom innehålla uppgift om det i den utgivna ersättningen ingår sjuklön eller kompletterande ersättningar i samband med sjukdom eller föräldraledighet. Om ersättningen avsåg annan tid än den aktuella månaden skulle uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avsåg. Förslaget innebar också att bland annat Försäkringskassan skulle få tillgång till de inlämnade uppgifterna i sin handläggning och särskilt i sina kontroller.

Bakgrunden till uppdraget och utredningens förslag var bland annat att Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) i juli 2008 lämnade sitt betänkande *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74). Syftet med delegationens arbete var att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen ansåg att ett elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter var av stor vikt och föreslog att månadsuppgifter om lön på individnivå skulle införas.

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 införandet av bostadsbidrag vid växelvis boende och avskaffande av underhållsstöd vid växelvis boende. Utredningen bedömde att den nuvarande utformningen av underhållsstödet borde förändras eftersom staten genom underhållsstödet i stor utsträckning hade kommit att ta över föräldrarnas primära underhållsskyldighet. Reglering av underhållet genom underhållsstödet ledde i många fall till att barnet fick ett lägre underhåll än vad det skulle få om ett underhållsbidrag i stället hade fastställts. En rad orsaker till skillnader mellan underhållsbidrag och underhållsstöd lyftes fram, bland annat det faktum att betalningsbeloppet i underhållsstödet baseras på en två år gammal inkomst. Underhållsstödet ansågs också vara starkt normerande för överenskommelser om underhållsbidrag.

³ Dir. 2009:56.

Även det ledde till att underhållet många gånger var lägre än vad som skulle ha varit fallet om det hade fastställts utifrån barnets individuella behov, föräldrarnas samlade överskott och en fördelning efter var och en av föräldrarnas ekonomiska förmåga. Något förslag till ny utformning lämnades dock inte.

Utredningen om överskuldsättning 2012–2013

I juni 2012 tillsattes en utredning med uppdrag⁴ att föreslå en åtgärdsinriktad strategi för att motverka skuldsättning. Uppdraget omfattade att analysera de problem som olika grader av skuldsättning medför för enskilda personer, närstående och samhället i stort, särskilt för barn och unga i överskuldssatta familjer, samt kartläggning av vanliga orsaker till allvarig skuldsättning. Utredningen lämnade i sitt betänkande *Överskuldssättning i kreditsamhället?* (SOU 2013:78) inte några konkreta förslag i här relevanta delar men framhöll bland annat vilka fördelar ett system med månadsuppgifter skulle kunna innebära för att motverka överskuldssättning till följd av exempelvis bostadsbidraget och underhållsstödet. Utredningen ansåg också att de myndigheter som överlämnade flest fordringar till Kronofogden borde få ett särskilt ansvar genom att återrapportera till regeringen om de skulder som uppstår och föreslå åtgärder för att reducera uppkomsten av dessa.

Utredningen konstaterade i sitt betänkande att ett gemensamt problem ur överskuldssättningssynpunkt, för flera olika offentlig-rättsliga system, var att stöden bygger på den bidragsberättigades inkomster. Inkomsterna kunde variera över tid, samtidigt som kontrolluppgifterna den utbetalande myndigheten tog del av kunde vara upp till två år gamla. Det gällde till exempel studiemedel, underhållsstöd och bostadsbidrag. Mycket kunde enligt utredningen hinna hända med den bidragsberättigades inkomst mellan bidragstillfälle och avstämning. Konsekvenserna drabbade staten, som riskerade att betala ut felaktiga belopp och få ägna tid och resurser åt att hantera problemen som uppstår. Utredningen konstaterade dock att systemet framför allt drabbade de personer som drogs in i en skuldsituation vilken innebar att de riskerade att bli återbetalningsskyldiga och restförda hos Kronofogden.

⁴ Dir. 2012:31.

4.1.2 Myndighetsrapporter

Inspektionen för socialförsäkringens rapport

Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag (ISF 2016:7)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) granskade på eget initiativ hur Försäkringskassan arbetade med kontroller för att få korrekta och fullständiga beslutsunderlag inför beslut om bostadsbidrag. Rapporten belyser förutsättningarna för handläggningen av bostadsbidrag och identifierar vilka de största svårigheterna är. Vidare diskuteras olika alternativ för hur bostadsbidraget kan förbättras. Det handlar om förslag på förbättringar som kan göras inom ramen för nuvarande system och förbättringar som underlättas av vissa förändringar i regelverket. Eftersom omfattningen av återbetalningskrav inom förmånen till stor del är avhängig förmånens grundkonstruktion med preliminärt och slutligt bostadsbidrag finns enligt ISF:s mening ytterligare en möjlighet, nämligen att regelverket reformeras från grunden.

ISF lämnade några rekommendationer i den situation inga regeländringar skulle genomföras. Bland annat rekommenderade ISF att resursfördelningen och styrningen skulle vara sådan att förutsättningarna förbättrades för att göra fler kontroller där det anses behövt och snabbare åtgärda impulser om ändrade förhållanden. Det var viktigt att handläggningen anpassades och organiserades i förhållande till hur stora återbetalningskrav som uppstod. Resurserna för handläggningen behövde ställas mot de kostnader som uppstod genom att fel belopp betalades ut eller att bostadsbidrag betalades ut till personer som inte hade rätt till bidraget. Kostnaderna behövde också ställas mot de problem som återbetalningskrav kunde förorsaka de försäkrade.

ISF lämnade också rekommendationer om att en löpande proaktiv uppföljning av inkomster borde ske. Inom ramen för nuvarande system skulle en löpande uppföljning av låga inkomster göra att återbetalningskraven vid slutavstämningen inte skulle behöva bli så stora. Behovet av uppföljning skulle kunna bestämmas och anpassas utifrån mottagarens faktiska inkomstförhållanden och tidigare inkomsthistorik. Införande av månadsuppgifter skulle underlätta denna hantering väsentligt.

ISF ansåg att dessa rekommendationer i viss utsträckning skulle förbättra situationen med problematiska återbetalningskrav. För att i större utsträckning undanröja de problem som finns inom bostads-

bidraget kunde reformer av förmånen övervägas. Ett sätt som borde utredas vidare och som skulle lösa åtminstone en del av problemen var enligt ISF att basera beslutet om slutligt bostadsbidrag på den faktiska inkomsten under respektive månad. Då skulle en arbetslös person eller en studerande som fått arbete under senare delen av året inte behöva betala tillbaka bostadsbidrag i de fall de hade underskattat de inkomster som de fått senare. Bostadsbidraget skulle då beviljas per år men inte beräknas utifrån inkomsten i genomsnitt för hela året utan baseras på inkomsten under respektive månad. Svårigheterna att långsiktigt uppskatta framtida inkomster skulle finnas kvar vid ansökningstillfället. Men om mottagaren sedan fått större inkomster, skulle hen inte behöva betala tillbaka något av bostadsbidraget som hen fått för månaderna innan inkomstförändringen.

Försäkringskassans skrivelse *Ett moderniserat bostadsbidrag 2018*

I januari 2018 överlämnade Försäkringskassan en skrivelse till regeringen med förslag om ett moderniserat bostadsbidrag. Förslaget innebar att bostadsbidraget skulle betalas ut slutligt på en gång. Därmed skulle inga avstämningskrav uppkomma och risken för skuldsättning hos en ekonomiskt utsatt grupp skulle minska. Förslaget byggde på tillgång till information i arbetsgivardeklarationer.

Försäkringskassan redogjorde i skrivelsen för de problem som finns med dagens regelverk. Framför allt ansåg Försäkringskassan att det var bidragets konstruktion som orsakade återkrav och skuldsättning. Drygt 10 procent av det utbetalade beloppet krävdes tillbaka på grund av att det preliminära bidraget hade varit för högt.

Bostadsbidraget var enligt Försäkringskassan den i särklass största förmånen i Försäkringskassans fordringsstock, en fordringsstock som hade vuxit kraftigt under det senaste decenniet. Enligt en mätning den 31 december 2012 stod bostadsbidragen för drygt en tredjedel av fordringsstocken, vilket tydde på att skulder till Försäkringskassan på grund av bostadsbidrag år 2016 översteg en miljard kronor, exklusive räntor och avgifter. Risken med ett bidrag där inkomster ska uppskattas i förväg och sedan stämmas av nästan två år senare är att uppskattningen slår fel. Eftersom bidraget riktas till ekonomiskt utsatta är risken stor att det utbetalade bidraget redan använts och att det inte finns någon buffert för att återbetala bidraget. Försäk-

ringskassan konstaterade att inget annat stöd inom socialförsäkringen stäms av på samma sätt.

Förslaget innebar att bostadsbidraget skulle betalas löpande en månad i efterskott. Bidrag skulle kunna lämnas som längst i tolv månader och som kortast i en månad. Den bidragsgrundande inkomsten skulle för inkomst av tjänst beräknas som ett genomsnitt på de tre senaste månaderna för vilka inkomster från arbetsgivardeklarationer fanns tillgängliga. Detsamma skulle gälla för vissa andra inkomster som Försäkringskassan kunde hämta in automatiskt eller som skulle uppges av den enskilda. För inkomst av näringsverksamhet och kapital och viss annan beskattningsbar inkomst skulle belopp hämtade från det senaste beslutet om slutlig skatt användas, dividerad med tolv. Möjligheten att göra avdrag, till exempel reseavdrag, på inkomst av tjänst skulle avskaffas. För att undvika missbruk föreslog Försäkringskassan att hushåll med en bidragsgrundande inkomst på 500 000 kronor eller mer under ett kalenderår skulle sakna rätt till bidrag.

Några närmare beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna redovisades inte, dock bedömde Försäkringskassan att de minskade administrativa kostnaderna skulle vara större än de ökade bidragskostnaderna.

Riksrevisionens rapport

Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel (RiR 2018:4)

I februari 2018 lämnade Riksrevisionen rapporten om granskningen av Försäkringskassans återkrav av bostadsbidrag. Riksrevisionen bedömde i rapporten att grundkonstruktionen av bostadsbidraget med preliminära bidrag och sent liggande inkomstavstämning var huvudorsaken till att återkrav var vanliga och ofta ledde till skuldsättning och ekonomiska besvär för mottagarna.

Riksrevisionens analys visade att antalet återkrav hade ökat och att en allt större andel av bostadsbidragstagarna fick återkrav. De som i störst utsträckning drabbades av återkrav tillhörde de som hade lägst ekonomisk standard. För dessa uppgick återkravsbeloppen till en betydande del av den disponibla inkomsten. I de fall återkrav inte betalades i tid ledde de till att hushåll fick en kvarvarande skuld. En femtedel av återkraven förblev obetalda efter påminnelsen och dessa hushåll betraktades då som skuldsatta.

Det var vanligare att hushåll med sämre ekonomi och högre återkravsbelopp blev skuldsatta av sitt återkrav. Det var också vanligare att de som fick skulder av återkrav hade en högre grad av blandinkomster som exempelvis förvärvsinkomst i kombination med sjukpenning. Detta utmärkte också de hushåll som fick upprepade skulder av återkrav, jämfört med de som inte hade haft skulder av återkrav tidigare år. Drygt en fjärdedel av de hushåll som fick återkrav av bostadsbidrag 2013–2017 hade haft ett återkrav av bostadsbidrag även tidigare år. Resultaten pekade vidare mot att det fanns ett starkt samband mellan att få skuld av ett återkrav och att ha haft skuld av återkrav tidigare år. Denna typ av inlåsning var enligt Riksrevisionens bedömning särskilt allvarlig, eftersom bostadsbidragstagarna i högre grad var ekonomiskt utsatta än övriga befolkningen.

Riksrevisionen rekommenderade bland annat regeringen att initiera en översyn av regelverket, med Försäkringskassans ovan redovisade förslag som viktig utgångspunkt, men med en bredare ansats.

4.2 Utredningens utgångspunkter

Målen för stöden

Bostadsbidrag och underhållsstöd är viktiga förmåner inom den ekonomiska familjepolitiken. Målet för den ekonomiska familjepolitiken är att den 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.

I Försäkringskassans rapport *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2021*⁵ framgår att stöden inom den ekonomiska familjepolitiken år 2020 bidrar med 9 procent av barnhushållens disponibla inkomst. Av dessa kom 4 procentenheter från generella bidrag (främst barnbidrag inklusive flerbarnstillägg) och 2 procentenheter från behovsprövade bidrag (där bland annat bostadsbidrag och underhållsstöd ingår). Resten av bidraget till den disponibla inkomsten kommer från föräldraförsäkringen.

Ensamstående med barn är generellt mer beroende av stöden och då särskilt de behovsprövade bidragen. För ensamstående med två

⁵ Dnr FK 2021/000490. Publicerad 2021-05-25.

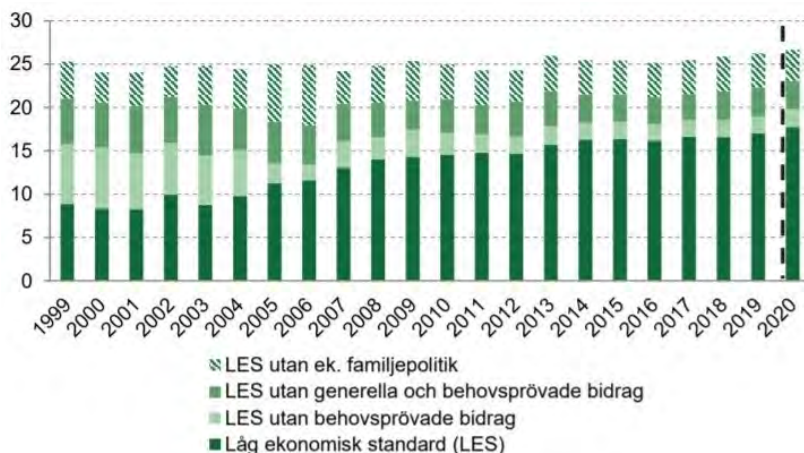
barn eller fler står de behovsprövade bidragen för 10 procent av den disponibla inkomsten och alla stöden för sammanlagt 19 procent. Sammanboende med barn får generellt en lägre andel av sin inkomst från den ekonomiska familjepolitiken. Sammanboende med tre barn eller fler är dock ett undantag. De får 14 procent av sin disponibla inkomst från stöden, men då främst från de generella bidragen vilka uppgår till 8 procent.

Sett över en 20-årsperiod har den ekonomiska familjepolitiken haft minskad betydelse för barnhushållens ekonomi, även om bidragens betydelse de senaste cirka fem åren legat relativt stabil. Minskningen har skett helt bland dem med låg inkomst, medan de med högre inkomst har haft ungefär lika stor andel av sin inkomst från stöden under hela perioden. Orsaken till det är att de generella och behovsprövade bidragen inte har förändrats i sådan takt att de kompenserat för den allmänna pris- och löneutvecklingen.

De främsta konsekvenserna av den utveckling som beskrivits ovan kan sammanfattas med figur 4.1.

Figur 4.1 Andel (i procent) hushåll med relativ låg ekonomisk standard när familjeersättningarna räknas bort, åren 1999–2020

Personer 0–64 år



Källa: Försäkringskassan Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2021.

Oavsett vad som i övrigt kan sägas om den ekonomiska familjepolitikens måluppfyllnad visar det som beskrivits att utvecklingen under de senaste 20 åren inneburit att allt fler hushåll med barn har

en låg ekonomisk standard. Den fördelningsmässiga träffsäkerheten i stöden, och då särskilt de behovsprövade stöden, är inte tillräcklig för att avhjälpa bristen på inkomst i relation till den försörjningsbörda som hushåll med barn har.

Vid sidan av att vara ett viktigt instrument i den ekonomiska familjepolitiken kan bostadsbidraget också ha betydelse inom bostadspolitiken. Det övergripande målet för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteriverksamhet (del av utgiftsområde 18) är att ge alla människor i alla delar av landet en från social synpunkt god livsmiljö där en långsiktigt god hushållning med naturresurser och energi främjas samt där bostadsbyggande och ekonomisk utveckling underlättas. Målet är också långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Det är med utgångspunkt i denna målformulering svårt att direkt härleda vilken roll bostadsbidraget skulle kunna spela. Indirekt torde dock fortfarande de mål gälla som tidigare varit uttalade för bostadspolitiken, med lite olika formuleringar. Bostadspolitiken bör skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader⁶. I utredningens direktiv anges att det i uppdraget ingår att utreda hur den bostadspolitiska målsättningen med bidraget ”att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder” kan upprätthållas.

En viktig fråga för att uppnå målen ligger i att det ska finnas tillgång till ”goda” bostäder för alla och kostnaderna för dessa bör vara rimliga för olika segment på bostadsmarknaden. Här kan bidrag till bostadskonsumtion ha en viktig roll att spela, särskilt för de två grupper som i dag har rätt till bostadsbidrag, nämligen unga och hushåll med barn. Unga är i stor utsträckning nya på bostadsmarknaden samtidigt som de kanske ännu inte är etablerade på arbetsmarknaden och därför har svag ekonomi eller osäker inkomst. Ett bostadsbidrag kan i denna situation dels göra att en bostad över huvud taget kan efterfrågas, dels skapa större trygghet för en hyresvärd att hyra ut bostäder till målgruppen.

För målgruppen hushåll med barn är motivet delvis ett annat. Även föräldrar kan förstås ha svag ekonomi och osäker inkomst, men det gäller även andra vuxna. Motivet för ett bostadsbidrag till hushåll med barn är kanske snarare att vad som är att betrakta som

⁶ Just denna formulering hämtad från prop. 1997/98:119.

en god bostad är olika beroende på om ett hushåll har barn eller inte. Främst innebär barn, särskilt om de är flera, högre bostadskostnad eftersom den goda bostaden behöver ha större yta och flera rum. Även med samma inkomst som hushåll utan barn innebär det förstås att bostadskostnaden i många fall kommer att ta en betydande andel av den disponibla inkomsten i anspråk. Utöver att högre bostadskostnader kan motivera bidrag till bostadskonsumtion för hushåll med barn är rimligen också en bostadspolitik med mål om en god bostad för alla i hög grad en fråga om just hushåll med barn, snarare än hushåll utan barn.

Trots vad som sagts ovan är det utredningens uppfattning att ett bostadsbidrag av den omfattning som stödet är i dag inte har någon nämnvärd roll i uppfyllandet av bostadspolitikens mål. Varken som målet är formulerat i dag eller som det varit formulerat tidigare. Främst beror det på att bristen på bostäder utgör det största hindret för att alla ska kunna efterfråga en god bostad. Detta gäller särskilt för unga och hushåll med barn. Men det beror också på att bostadsbidraget, i synnerhet då bara den del av bidraget som avser bostadskostnader beaktas, sällan är tillräckligt för att ge ett hushåll tillgång till en god bostad om inte den egna inkomsten i sig är tillräcklig, eller i vart fall nära tillräcklig. Det sistnämnda beror delvis också på den rådande bostadsbristen, men även på att många hyresvärdar inte godtar bostadsbidrag som inkomst när hyresvillkoren prövas. Beloppet som kan betalas ut i bidrag är också ofta inte tillräckligt för att komma över de inkomstkrav som ställs. Att bostadsbidraget inte bidrar nämnvärt till bostadspolitikerna i dag är emellertid i hög grad beroende på att den del av bostadskostnaden som kan ge bidrag är på en relativt låg nivå. Skulle bidragen höjas och ha en tydligare inriktning på bostadskostnader skulle bostadsbidragets betydelse kunna förändras.

Den temporala träffsäkerheten

Både underhållsstödet och bostadsbidraget är som nämnts behovsprövade. Hög träffsäkerhet i sådana stöd förutsätter att det fördelas efter behov, det vill säga till dem som har behov och mer till dem med större behov än till dem med mindre. Behovet av stöd kan variera över tid. Dagens regelverk vad gäller bostadsbidrag 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.

Det kan argumenteras att den som har höga inkomster under en del av året förväntas använda en del av dessa inkomster under de delar av året då inkomsten är låg. Ett sådant argument blir dock svagt i en situation då inkomsten först är låg för att sedan bli högre. Detta helt enkelt eftersom de högre inkomsterna inte kan användas under tiden med låg inkomst eftersom de ännu inte tjänats in. Även i en situation med varierande inkomst, där högre inkomster intjänas under vissa perioder och lägre inkomster under perioder därefter, är argumentet bristfälligt med tanke på målgruppen för bidraget.

Även med bidrag har merparten av bidragshushållens små ekonomiska marginaler. Trots att en utjämning av bidraget över kalenderåret alltså innebär att bidraget "överkompenserar" hushållet under tid med lite högre inkomster innebär de begränsade ekonomiska marginalerna att det sannolikt är svårt att lägga undan pengar för de månader när bidraget i stället "underkompenserar" hushållet. Ett bidrag som bättre tar hänsyn till en mer aktuell inkomst än den som gäller för ett helt kalenderår skulle därför öka träffsäkerheten genom att bättre svara mot det aktuella behovet. Den temporala träffsäkerheten skulle öka.

En annan del av problemen med träffsäkerheten i bidraget hänger samman med att det finns ett stort så kallat mörkertal. Mörkertalet innebär att det finns en relativt stor grupp som inte söker bostadsbidrag trots att deras inkomster tyder på att de skulle ha rätt till bidrag. Detta kan ha flera orsaker.

En orsak som ofta lyfts fram hänger samman med det faktum att bidraget baseras på inkomster som är okända vid ansökningstidpunkten. Om ett hushåll med låga inkomster ansöker om bidrag och anger att de förväntar sig att ha samma inkomst även framöver riskerar de att bli återbetalningsskyldiga om inkomsten därefter höjs, detta eftersom rätten till bidrag då minskar. Rädslan för sådana krav på återbetalning brukar lyftas fram som en viktig förklaring till mörkertalet.

Dagens regelverk när det gäller att bestämma betalningsbelopp för bidragsskyldiga föräldrar lider av ännu större problem när det gäller temporal träffsäkerhet. Betalningsbeloppet bestäms normalt utifrån den inkomst som intjänades under det kalenderår som ligger två år före det år som beloppet ska betalas. Även här används inkomsten under ett helt kalenderår, och betalningsbeloppet är detsamma under tolv månader, trots att betalningsförmågan kan variera om inkomsten varierar. En större orsak till problemen med inkomstunderlaget är att det är mycket inaktuellt.

För den som inte har en helt jämn inkomst över tid är inkomsten för två år sedan inte en bra indikator för inkomsten i dag. Det är vanligare att inkomsten i dag är högre än den var för två år sedan än tvärtom, i alla fall för personer i den ålder då man normalt har barn som det finns en underhållsskyldighet för. Det innebär att betalningsbeloppet i många fall blir lägre än om det i stället baserats på en aktuell inkomst. Eftersom ett civilrättsligt underhållsbidrag normalt baseras på aktuell inkomst kan också det lägre betalningsbeloppet göra underhållsstödet mer attraktivt i relation till ett avtal om underhållsbidrag.

Ett i många avseenden ännu värre problem med att basera betalningsbeloppet på en gammal inkomst är emellertid när inkomsten i dag är betydligt lägre än den var för två år sedan. Den som förlorat hela eller betydande delar av sin inkomst får med dagens regelverk ett betalningskrav som hen kan få mycket svårt att klara. Den bidragsskyldiga kan visserligen ansöka om anstånd, men den uppkomna skulden ska förr eller senare betalas, om inte eftergift beviljas. Även i underhållsstödet finns det således starka skäl att öka den temporala träffsäkerheten vid bestämmande av betalningsbelopp. Detta kan åstadkommas med ett mer aktuellt inkomstunderlag.

Skuldsättning

De problem som beskrivits ovan avseende bristen på temporal träffsäkerhet i såväl bostadsbidraget som i beräkningen av betalningsbelopp i underhållsstödet får en mycket allvarlig konsekvens i skuldsättning. Av alla som har bostadsbidrag får mer än en tredjedel mer i preliminärt bostadsbidrag än vad som fastställs slutligt, när inkomsterna stämts av mot beslut om slutlig skatt. Cirka två tredjedelar av

dem som fått ett krav att betala tillbaka klarar inte av att betala skulden på förfallodagen.

Knappt 58 000 frånlevande föräldrar var i december 2020 betalningsskyldiga för underhållsstöd. Nästan 35 000 av dessa, eller drygt 60 procent, hade en skuld. Det vill säga hade återstående betalningsbelopp från tidigare som ännu inte reglerats. Många av dessa skulder går vidare till indrivning hos Kronofogden.

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete är att komma tillrätta med denna svåra skuldproblematik. Om bostadsbidraget inte längre baseras på framtida inkomster och därmed inte heller behöver stämmas av på det sätt som dagens system med preliminära bostadsbidrag kräver, bör det innebära väsentligt färre problem. Att bestämma betalningsskyldigheten med ett mer aktuellt inkomstunderlag i underhållsstödet bör på motsvarande sätt komma till rätta med den del av skuldproblematiken i underhållsstödet som hänger samman med lägre inkomster vid betalningstillfället än tidigare år. En anpassning av betalningsbeloppet till den aktuella inkomsten bör därutöver minska risken för betalningsproblem under perioder med lägre inkomster för de som har varierande inkomster.

Införandet av arbetsgivardeklarerationer på individnivå har gett nya förutsättningar att använda aktuella inkomstuppgifter

Regeringen föreslog i propositionen Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarerationen⁷ att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag ska redovisas på individnivå i arbetsgivardeklarerationen som lämnas månadsvis till Skatteverket i stället för årligen i en kontrolluppgift. Det föreslagna regelverket har antagits av riksdagen⁸ och tillämpas sedan den 1 juli 2018 när det avser vissa arbetsgivare som ska föra personalliggare och från och med den 1 januari 2019 för övriga.

De månadsuppgifter om inkomst som görs tillgängliga genom de månatliga arbetsgivardeklarerationerna på individnivå innehåller bara uppgifter om inkomstslaget tjänst. Således kommer många av de uppgifter som i dag ingår i inkomstunderlaget även fortsättningsvis bara finns tillgängliga som helårsuppgifter i samband med beslut om slutlig skatt. Två faktorer gör dock att problemet med att bara en typ

⁷ Prop. 2016/17:58.

⁸ Bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:25.

av inkomst kommer att finnas tillgänglig som månadsuppgifter inte ska överdrivas. För det första är det rimligt att anta att den absoluta merparten av förmånernas målgrupper saknar de andra typerna av inkomster. För det andra kan många beslut fattas utan kunskap om övriga inkomster. För den som har en hög inkomst av tjänst som redan den innebär att bostadsbidrag inte ska betalas ut behövs inget ytterligare inkomstunderlag. Detsamma gäller om inkomsten av tjänst innebär att betalningsskyldigheten för underhållsstöd motsvarar hela det utbetalade underhållsstödet.

Som huvudregel omfattar en redovisningsperiod en kalendermånad. Även om det kommer att finnas tillgång till uppgifter om inkomst av tjänst på månadsbasis för de flesta individer behöver vissa frågor hanteras även när det gäller dessa inkomster. Finns det inkomster i inkomstslaget tjänst som inte kommer att framgå i någon arbetsgivardeklaration? Hur hanteras inkomster som beskattas i ett annat land? Finns det skäl att ta hänsyn till att de inkomster som kommer att redovisas månadsvis är bruttoinkomst före avdrag? Vad händer om arbetsgivare inte lämnar uppgifter i arbetsgivardeklarationer eller lämnar felaktiga uppgifter? Hur ska ändring av tidigare lämnade uppgifter hanteras?

Huvudregeln är att den som har betalat ut ersättning för arbete och ersättning som jämföras med ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för ska lämna arbetsgivardeklaration. Även den utbetalare som gjort skatteavdrag utan att vara skyldig att göra det ska lämna arbetsgivardeklaration. Som ersättning för arbete räknas även bland annat pension, livränta som inte är ersättning för avyttrade tillgångar, engångsbelopp på grund av personskada och sjukpenning.

I inkomstslaget tjänst gäller den så kallade kontantprincipen. Det innebär att inkomster ska tas upp till beskattning som intäkt det beskattningsår då de kan disponeras eller på något annat sätt kommer den skattskyldige till del. På motsvarande sätt gäller kontantprincipen för avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifter. Avgiftsunderlaget är de avgiftspliktiga ersättningar som har utgetts under kalendermånad.

Att gå över till att använda månadsuppgifter från dagens kalenderårsuppgifter får konsekvenser som behöver bestämmas och bedömas. Likaså behöver konsekvenser och bedömningar göras för att gå över till inkomstuppgifter som lämnats av en arbetsgivare från uppgifter som fastställts av Skatteverket.

En övergång till regler baserade på månadsinkomster i stället för årsinkomster får ekonomiska konsekvenser (för staten och individer) även om inga andra förändringar görs av regelverket. Bidragstagare som kontinuerligt har bostadsbidrag och har varierande inkomster över året kommer i vissa situationer att kunna få ett lägre sammanlagt bidrag än med nuvarande regler. Det gäller om inkomsten för vissa månader understiger det belopp som innebär att avräkning av bidraget görs. På motsvarande sätt kan den som är bidragsskyldig och har varierande inkomster i vissa fall bli skyldig att betala mer om inkomsten vissa månader understiger förbehållsbeloppet. Vissa kan få högre bostadsbidrag jämfört med nuvarande situation om inkomsten ibland överstiger den högsta inkomst för vilken bidrag fortfarande kan lämnas men ibland är lägre. Den som är underhållsskyldig kan få betala mindre om inkomsten ibland överstiger det belopp som gör att betalningsskyldigheten motsvarar hela det utbetalade underhållsstödet men inkomsten andra månader är lägre.

Observera att detta inte nödvändigtvis bör betraktas som oönskade konsekvenser, utan utgör en följd av att principen för bestämning av bidragets respektive betalningsskyldighetens storlek förändras. Ett sätt att minska genomslaget av enskilda månaders inkomstökningar eller -sänkningar är att beräkna bidrags- och betalningsgrundande inkomst genom att beräkna ett genomsnitt av flera månaders inkomster. Försäkringskassans tidigare förslag till bostadsbidrag baserat på månadsuppgifter innebar att bidraget baserades på genomsnittet av tre inkomstmånader.

Nackdelen med att basera inkomstunderlaget på flera månaders inkomster, som förstärks ju fler månader som används, är att det blir en sämre tidsmässig koppling mellan inkomsten och utbetalning av bidrag respektive krav på inbetalning. För den som får försämrad inkomst skulle det dröja längre tid innan bostadsbidraget ökar till den nivå som behovet motsvarar vid lägre inkomst. För den som får förbättrad inkomst skulle bidraget under längre tid fortsätta att betalas ut på en nivå som överstiger behovet. På motsvarande sätt får den som får försämrad inkomst betalningskrav som är höga i förhållande till aktuell inkomst medan den som får höjd inkomst får betalningskrav som är lägre än de som motsvaras av den aktuella inkomsten.

5 Utblick mot de nordiska grannländerna

5.1 Allmänt

I detta avsnitt redovisas en jämförelse med våra nordiska grannländer Danmark, Norge och Finland. Danmark och Norge har de senaste tio åren genomfört reformer där stora delar av trygghetssystemens administration samlats inom en statlig organisation. I båda dessa länder är motsvarigheterna till de välfärdssystem som i Sverige administreras av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt ekonomiskt bistånd i hög grad samlade inom en statlig organisation. I Finland togs ett nationellt inkomstregister i bruk 2019. Bildandet av inkomstregistret hör till ett projekt i digitaliseringen av de offentliga tjänsterna. I registret samlas uppgifter om utbetalda löner, pensioner och förmåner. I alla tre länder används månadsuppgifter från tjänst på olika sätt för att underlätta att betalningar från stat till enskild blir korrekta.

5.2 Danmark

I Danmark är det sedan den 1 januari 2008 obligatoriskt för arbetsgivare att månadsvis rapportera utbetalning av lön till den danska skatteförvaltningen genom det elektroniska systemet eIndkomst (obligatorisk månadsuppgift). Det är ett registersystem där arbetsgivaren löpande minst en gång i månaden rapporterar in lönerelaterade uppgifter för varje enskild anställd. Syftet med eIndkomst är bland annat att öka andelen korrekta utbetalningar och öka effektiviteten i förvaltningen genom att antalet korrekta beslut byggda på riktiga och fullständiga beslutsunderlag ska öka. En anpassning av vilka uppgifter som ska lämnas har gjorts för att kunna fylla de behov som

flera olika myndigheter kan ha. Genom eIndkomst får myndigheter och kommuner tillgång till uppgifter på individnivå löpande under året i stället för vid årets slut.

eIndkomst fungerar i korthet på följande sätt. Arbetsgivare registrerar nyanställda genom eIndkomst och lämnar där uppgifter på arbetstagarnivå. Systemet summerar inrapporterade skatter och avgifter samt vidarebefordrar summorna till uppbördssystemet där avstämning sker mot inbetalda belopp. Skatteavdraget gottskrivs den anställde löpande i takt med att månadsuppgifterna kommer in. Om arbetstagaren upptäcker fel i inrapporterad månadslön eller avdragen skatt måste hen vända sig till arbetsgivaren som i sin tur ser till att rätt belopp rapporterats in till skatteförvaltningen. Arbetstagaren har, i likhet med svensk rätt, inte någon möjlighet till omprövning av lämnade månadsuppgifter. Genom en separat tjänst kan arbetsgivare som inte använder filöverföring från lönesystem registrera månadsuppgifter manuellt. Avdrag, såsom reseavdrag till och från arbetet, beräknas automatiskt i samband med inkomstbeskattningen. Detta är möjligt eftersom det till eIndkomst rapporteras uppgifter för varje anställd som visar var arbetet utförs. Skatten blir synlig för arbetsgivaren när skatteförvaltningen har räknat ut skatten. Den enskilde har elektronisk tillgång till sin egen skatteinformation. I Danmark används dessa uppgifter i handläggningen av bostadstøtte, motsvarande det svenska bostadsbidraget.

5.3 Norge

I Norge finns det sedan den 1 januari 2015 ett nytt system för elektronisk rapportering av bland annat utbetald lön. Systemet kallas a-ordningen och det som sänds in kallas a-meldingen. Syftet är att förse tre myndigheter med uppgifter och att underlätta för uppgiftslämnarna, det vill säga en arbetsgivare eller annan utbetalare. Uppgiftslämnaren behöver endast lämna uppgifterna en gång. De berörda myndigheterna är Skatteetaten, Arbeids- og velferdsforvaltninga (NAV) och Statistisk sentralbyrå. NAV är ansvarig myndighet för att hämta in månadsuppgifter om anställda och inkomster från arbetsgivare, alltså motsvarigheten till de svenska uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen som Skatteverket ansvarar för.

Alla som betalar lön, pension och andra förmåner ska lämna in a-meldingen varje månad. Den ska innehålla uppgifter om olika arbetsförhållanden, såsom avlöningstyp, och hur många arbetstimmar per vecka som en fulltidsanställning avser. A-meldingen kan skickas från arbetsgivarens elektroniska lönesystem eller genom manuell registrering i ett särskilt system. Rättelser av inrapporterade uppgifter kan endast göras av uppgiftslämnaren. I Norge används dessa uppgifter i handläggningen bostøtte, motsvarande det svenska bostadsbidraget.

5.4 Finland

I Finland togs i början av 2019 ett nationellt inkomstregister i bruk. Inkomstregistret är en tjänst som tillhandahålls av den finska skatteförvaltningen. Syftet med registret är att effektivisera det interna informationsutbytet mellan myndigheterna. Arbetsgivare behöver inte längre rapportera samma uppgifter till flera ställen och myndigheterna och andra som behöver uppgifterna behöver inte gå till flera källor. Inkomstregistret ger inte användarna nya rättigheter att få information utan registret utformas enligt gällande lagstiftning.

Arbetsgivare ska från och med den 1 januari 2019 anmäla de löner, arvoden, naturaförmåner och ersättningar för resekostnader som arbetsgivaren har betalat till inkomstregistret. Alla prestationsbetalare, det vill säga arbetsgivare, föreningar och organisationer, ska anmäla uppgifter om betalda prestationer till inkomstregistret inom fem dagar efter betalningsdagen. Undantaget utgörs av hushållsarbetsgivare med avvikande tidsfrister. Arbetsgivare får också, även om det är frivilligt, anmäla uppgifter om anställningsförhållandet, frånvaron och inkomstslag. Inkomstregistret förenklar och tydliggör prestationsbetalarnas anmälningsskyldigheter. Prestationsbetalaren anmäler uppgifterna enbart en gång till inkomstregistret, varifrån användarna av inkomstregisterinformationen hämtar de uppgifter som de behöver.

Från och med den 1 januari 2021 ska, förutom löneuppgifter, även uppgifter om utbetalda förmåner och pensioner anmälas till inkomstregistret. Folkpensionsanstalten (FPA) anmäler alla skattepliktiga förmåner och de skattefria förmåner som inverkar på det grundläggande utkomststödet samt kostnadsersättningar i samband med arbetslöshetsförmåner. Dessa anmälningar ersätter de årsanmälningar gällande förmånerna som tidigare gjordes till skatteförvaltningen.

Uppgifterna i inkomstregistret används till exempel i beskattningen, vid beviljande av förmåner och pensioner, vid handläggningen av försäkringsersättningar, för arbetarskyddet, för statistikföring och vid fastställande av kommunernas klientavgifter. Myndigheterna och andra användare får endast ut uppgifter ur inkomstregistret som de har rätt att få och som de behöver för sin verksamhet. Eftersom FPA får löneuppgifterna från inkomstregistret behöver kunden inte bifoga någon separat inkomstutredning till sin ansökan. Kunden kan kontrollera vilka uppgifter arbetsgivaren har anmält till inkomstregistret genom att logga in i inkomstregistret.

6 Allmänna överväganden om inkomstunderlaget

Användning av aktuella inkomstuppgifter innebär att betalningsskyldigheten i underhållsstödet bestäms till sådana belopp som den bidragsskyldiga bedöms klara av att betala med sin nuvarande inkomst. Användning av aktuella inkomstuppgifter innebär också att merparten av de felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag, som i dag görs på grund av att hushåll har svårt att uppskatta sin inkomst korrekt, försvinner. Sammantaget innebär därför en användning av aktuella inkomstuppgifter en betydande minskning av de nuvarande skuldproblemen.

Användning av aktuella inkomstuppgifter kan också användas för att öka stödets träffsäkerhet. En snabb anpassning av stödet när behovet förändras på grund av ökad eller minskad inkomst kan åstadkommas i stället för att stödet bara förändras i samband med kalenderårsskiften. Det bidrar till ökad träffsäkerhet i synnerhet för dem som får en stor inkomstförändring. Att stödet också kan variera över året så att det är högt när inkomsten är lägre och lågt när inkomsten är högre ökar ytterligare stödets träffsäkerhet.

Inkomstunderlaget för beräkning av bostadsbidrag och betalningsskyldighet i underhållsstöd bör så nära som möjligt vara lika. Inkomstprövningen i stöden bör svara mot den faktiska betalningsförmågan och bör inte bortse från några inkomster i inkomstunderlaget. Bara på så sätt kan hög träffsäkerhet uppnås och legitimiteten upprätthållas. Inkomstunderlaget ska användas till att spegla den nuvarande betalningsförmågan, därför bör inkomstunderlaget främst utgöras av historiska inkomster som är så aktuella som möjligt. Om inkomsten en tid dessförinnan varit hög ska även dessa inkomster beaktas.

Basen i inkomstunderlaget bör utgöras av inkomster i så nära anslutning som möjligt till den månad stödet avser. Denna bas bör ut-

göras av ett genomsnitt av inkomsten för några månader. Antalet månader som ingår i basen bör dock inte vara så stort att inkomsterna blir inaktuella.

6.1 Aktuella inkomstuppgifter innebär mindre skuldsättning

Underhållsstödet och bostadsbidraget leder i dag till att många får skulder. Betalningsskyldigheten i underhållsstödet grundas på inkomster som är två år gamla, vilket i många fall leder till att betalningsbeloppet inte ligger i paritet med den betalningsförmåga som den bidragsskyldiga har när väl betalningen ska göras. Bostadsbidraget baseras på innevarande års inkomster, vilket kräver att de sökande ska kunna förutspå framtida inkomster korrekt. I annat fall är risken stor att drabbas av ett krav på återbetalning en lång tid efter att det för höga beloppet har betalats ut. Den direkta konsekvensen av sättet att bestämma betalningsbeloppet i underhållsstöd och bidragsgrundande inkomst i bostadsbidrag är att enskilda får betydande skulder till Försäkringskassan, som inte sällan överlämnas för indrivning till Kronofogden. Den indirekta konsekvensen är skulder till annan än Försäkringskassan. Både när en bidragsskyldig förälder har ett högre betalningsbelopp än hen klarar med sin nuvarande inkomst och när Försäkringskassan riktar krav på återbetalning av ett tidigare utbetalt bostadsbidrag till ett bidragshushåll kan enskilda då de betalar beloppen, trots att inkomsten inte räcker, därmed dra på sig skulder för andra utgifter som inte betalas eller ta lån för att täcka utgifterna.

Den absoluta merparten av denna problematik kan undvikas om betalningsbelopp och bidragsgrundande inkomst i stället baseras på faktiskt intjänad aktuell inkomst. Med en bättre anpassning av inkomstunderlagen i förmånerna till nuvarande inkomst kan också eventuella tillfälliga betalningsproblem förhindras. Exempel på det kan vara att ett hushåll under en period har lägre inkomst än normalt och i och med det får svårigheter att klara hyran. Om bostadsbidraget anpassas till de tillfälligt lägre inkomsterna kan en eventuell skuldproblematik förhindras.

6.2 Med aktuella inkomstuppgifter kan träffsäkerheten öka

Allmänt om träffsäkerhet

Vad som menas med träffsäkerhet kan beskrivas på olika sätt. Generella bidrag, såsom barnbidraget och flerbarnstillägget, kan anses vara träffsäkra utifrån sitt syfte – ett allmänt bidrag till alla barn – då de går till samtliga hushåll som har ett eller flera barn. Dessa bidrag har sin grund främst i målet att utjämna skillnader mellan hushåll med och utan barn.

För ett behovsprövat bidrag, såsom bostadsbidraget, definieras träffsäkerhet annorlunda. Vid ett behovsprövat bidrag ställs bidraget mot den sökandes inkomst (eller behov definierat på annat sätt), vilket säkerställer att bidragstagaren får det belopp som hen har rätt till utifrån den situation hen befinner sig i. På så sätt säkras att bidraget kommer till dem som enligt ett regelverk anses vara mest i behov av dem. De behovsprövade bidragen har sin grund i att omfördela resurser i befolkningen som helhet.

Både bostadsbidraget och underhållsstödet är behovsprövade, dock är de behovsprövade på olika sätt. Bostadsbidraget prövas gentemot de två utpekade grupperna unga och barnfamiljer utifrån inkomst och bostadskostnad. Underhållsstödet är behovsprövat för boförlärdern på så sätt att hen ska ha huvudansvaret för barnet, genom att barnet bor varaktigt enbart hos denna och att den frånlevande föräldern inte betalar ett underhåll som minst uppgår till fullt underhållsstöd. Mottagandet av underhållsstödet är dock inte inkomstprövat för boförlärdern. Däremot är underhållsstödet inkomstprövat gentemot bidragsskyldiga föräldrars betalningsförmåga. Den nettokostnad som uppstår vid utbetalning av underhållsstöd är alltså skillnaden mellan det belopp som betalas ut till boförlärdern och det som betalas in från frånlevande föräldern. Det statliga stödet kan därför beskrivas som en prövning av vilket behov av tillskott till barnets försörjning som den frånlevande föräldrarns eventuella bristande betalningsförmåga innebär. Har den frånlevande föräldern god betalningsförmåga får hen betala tillbaka hela det utbetalade underhållsstödet och det finns därför inget behov av tillskott från statens sida. Har den frånlevande föräldern däremot ingen betalningsförmåga behöver hen inte betala tillbaka något av det utbetalade underhållsstödet och staten står för hela behovet.

Rent allmänt har behovsprövade stöd hög träffsäkerhet om de fördelas i enlighet med behov, det vill säga ges till dem som har behov men inte till dem som saknar behov. Till det krävs att bidraget fördelas bland dem med behov så att de med störst behov får mer stöd än dem med mindre behov.

Stödet i bostadsbidraget består av att hushållet får ett tillskott till inkomsten för att klara utgifter för barn och bostad. Stödet i underhållsstödet består i att samhället betalar ut ett fast belopp till bo-föräldern men bara kräver in så mycket av det utbetalade beloppet från den frånlevande föräldern som hen klarar av att betala. Gemen-samt är alltså att samhället ger stöd för att klara utgifter för grund-läggande behov. Behovet av stöd ska därför provas utifrån förmågan att med egna inkomster täcka sådana grundläggande behov. Är den egna inkomsten mycket låg i relation till kostnaden för dessa grund-läggande behov eller om inkomst helt saknas är behovet av stöd stort. Är den egna inkomsten tillräcklig för att täcka kostnaderna saknas behov av stöd. Det finns skäl att påpeka att även om behovspröv-ningen ofta tar sikte på inkomstens storlek, och därför också ofta benämns inkomstprövning, så är det egentligen förmågan att täcka utgifterna som egentligen bör och ofta också faktiskt provas.

För enskilda och hushåll med små ekonomiska marginaler är det rimligt att anta att utgifter under en tidsperiod täcks nästan ute-slutande med inkomster under samma tidsperiod. Finns det dock ekonomiska resurser som inte är inkomster från denna tidsperiod är det rimligt att också dessa används för att täcka utgifterna. Det vill säga prövningen bör ta sikte på förmågan att betala utgifter och inte bara bero på inkomster, utan också på tillgången till ekonomiska resurser i övrigt.

Träffsäkerhet på årsbasis

Ofta mäts träffsäkerheten i behovsprövade bidrag genom att studera bidragets fördelningsprofil, det vill säga hur stor del av bidraget som fördelas till olika delar av målgruppen, eller befolkningen, beroende på vilken ekonomisk standard¹ mottagarna har. Exempelvis kan en sådan fördelningsprofil visa att 60 procent av bidraget går till den tiondel, så kallad decil, av befolkningen som har lägst ekonomisk standard och 30 procent till nästa decil, det vill säga de som har en ekonomisk standard mellan de 10 och de 20 procent lägsta i befolkningen. Sådana fördelningsprofiler visar nästan alltid hur ett års bidrag fördelas på befolkningen utifrån ekonomisk standard över ett år. Detta är naturligt i den mening att den ekonomiska standarden huvudsakligen mäts genom inkomster relaterade till försörjningsbördan, och att inkomster i hög grad tidigare bara funnits tillgängliga som årsinkomster.

Ofta har ett och samma hushåll låg inkomst månad efter månad och även år efter år. Grundorsaken till den låga inkomsten, till exempel en svag anknytning till arbetsmarknaden, kvarstår ofta under lång tid. Ännu vanligare är att försörjningsbördan är hög under lång tid om det exempelvis finns flera barn i hushållet. Med en mycket hög försörjningsbörda räcker ofta inte ens en inkomst från ett heltidsarbete med genomsnittlig lön i många vanliga yrken till för att täcka utgifter för hushållets grundläggande behov. En kontinuerligt hög försörjningsbörda leder därmed ofta till att behovet kvarstår även om inkomsten ökar något. Mot bakgrund av det, är det naturligt att behovsprövade bidrag anses träffsäkra om de främst fördelas till dem som har låga årsinkomster i relation till försörjningsbördan.

¹ Den ekonomiska standarden beräknas som vilken disponibel inkomst som var och en i ett hushåll har genom att räkna samman hushållets inkomster inklusive bidrag och andra transfereringar, och dividera detta med en uppskattad försörjningsbörda. Eftersom den disponibla inkomsten definieras som den del av inkomsten som kan användas för konsumtion och sparande ska också beaktas tvingande betalningar som skatt och i detta sammanhang krav på betalning av underhåll. Ofta förenklas dock beräkningen av disponibel inkomst till att avse inkomsten efter skatt summerad med bidrag och övriga transfereringar. Hänsyn till försörjningsbördan tas genom att det utifrån hushållets sammansättning beräknas hur många s.k. konsumtionsenheter det består av, där den första vuxna räknas som en konsumtionsenhet och tillkommande personer som mindre delar olika bl.a. beroende på om det är en ytterligare vuxen eller ett barn. Alla personer i ett hushåll bedöms ha samma ekonomiska standard.

Träffsäkerhet om inkomsten förändras

Inte sällan kan dock inkomsten förändras över tid. Sådana förändringar kan vara relativt små, men är ibland också stora, till exempel för att någon plötsligt förlorar hela sin inkomst på grund av exempelvis arbetslöshet, eller för att någon plötsligt får en inkomst av förvärvsarbete från att tidigare inte haft någon. Stora förändringar av inkomsten kan innebära att inkomsten sänks eller höjs från en månad till nästa för att därefter vara stabil på en ny nivå. En stor förändring kan också innebära att inkomsten höjs vid en tidpunkt, för att sedan sänkas igen vid en annan tidpunkt, för att sedan återigen höjas och så vidare.

Stora höjningar och sänkningar av inkomsten kan också ske mer successivt, till exempel för att någon successivt utökar eller minskar sitt arbetsutbud. I situationer med såväl kraftiga förändringar av inkomsten över tid, som en plötslig men mer permanent nivåhöjning eller nivåsenkning av inkomsten, är träffsäkerhet enbart i termer av fördelning till personer med låga årsinkomster inte nödvändigtvis heltäckande. För ett hushåll vars inkomst plötsligt kraftigt höjs, exempelvis efter en sommar, försvinner inte behovet av stöd i början av det kalenderår som inkomsthöjningen sker, lika lite som behovet kvarstår till årsskiftet därefter. För ett hushåll med varierande inkomster, relativt höga under flera månader i sträck men mycket låga under flera månader, kan också behovet av stöd antas variera. Även för hushåll med successiva höjningar eller sänkningar av inkomsten kan ett stöds träffsäkerhet sägas öka om också stödet tar hänsyn till att behovet successivt minskar eller ökar snarare än att plötsligt uppstå eller upphöra.

Samtidigt som det alltså är en viktig dimension av träffsäkerheten att stödet anpassas till behovet relativt snabbt i samband med större inkomstförändringar, är det inte nödvändigtvis så att det är önskvärt att stödet påverkas alltför mycket av tillfälliga avvikelser från vad som annars är den normala inkomsten. Att ett hushåll som normalt har en hög inkomst tillfälligt får en låg inkomst i någon eller några få månader är inte tillräckligt för att det ska anses ha uppstått ett behov av stöd. Har hushållet under lång tid haft en hög inkomst bör en kort tid med lägre inkomst inte innebära att det har svårt att klara sina grundläggande utgifter. Det är fullt tänkbart att den lägre inkomsten till och med uppkommer med anledning av att hushållet har möjlighet att avstå från arbete under en kortare tid, för att till exempel

ta ledigt utan lön, eftersom en del av de tidigare inkomsterna har kunnat läggas undan. Även om parallellen inte är fullständig kan det vara olämpligt att enstaka höga inkomster får för stort genomslag på behovsbedömningen för ett hushåll som normalt har låg inkomst. I varje fall ett hushåll med mycket låg inkomst som någon enstaka månad har en relativt hög inkomst bör inte anses ha ett betydligt minskat behov. Inkomsten, stödet inräknat, kan vara så pass låg att det finns ett uppdämt behov som innebär att det kan finnas utgifter som inte är löpande som inte täcks av stödet.

Träffsäkerhet genom variation över tid

Att anpassa stödet bättre till förändringar i behovet genom att inte låta det vara detsamma under hela kalenderår kan alltså öka träffsäkerheten i stödet. Utredningen menar dessutom att en sådan snabbare anpassning av stödet innebär att ytterligare en aspekt av träffsäkerhet kan uppnås. Även för personer med relativt låga men varierande inkomster kan ett stöd som ges med samma belopp kontinuerligt innebära att behovet inte kan tillgodoses på bästa sätt. Även när inkomstförändringar inträffar som inte är så stora kan ett antal månader med lägre inkomster än normalt innebära att ett hushåll får svårt att klara sina utgifter om inte stödet samtidigt höjs något. Även om ett jämnstort stöd över tid i sådana fall skulle innebära att hushållet i stället under perioder med något högre inkomster än normalt skulle få ett större ekonomiskt utrymme är det inte troligt att alla hushåll klarar att spara under de perioderna för att klara sig också under perioder med lägre inkomst. Merparten av hushåll som får de stöd som här är aktuella, bostadsbidrag och begränsad betalningsskyldighet för underhållsstöd, har även med stödet inräknat små ekonomiska marginaler. Ett stöd som under några månader är något högre än behovet innebär inte att de ekonomiska marginalerna blir stora. Att stödet kan anpassas för dem med varierande inkomst så att det blir högre under perioder med lägre inkomster och i stället lägre under perioder med högre inkomster bidrar därför till en ytterligare ökad träffsäkerhet.

6.3 Samma inkomstunderlag för bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst

Bostadsbidraget syftar till att ge barnfamiljer och unga utan barn bidrag till boendekostnader och till barnfamiljer även bidrag till barnkostnader om inte hushållets inkomster är tillräckliga för att tillgodose behoven. Underhållsstödet syftar till att garantera barn ett visst lägsta underhåll från den frånlevande föräldern. Om fullt underhållsstöd betalas ut åläggs samtidigt den frånlevande föräldern att betala ett belopp som högst motsvarar det utbetalade underhållsstödet och annars motsvarar det som anses som möjligt för hen att bidra med utifrån hens betalningsförmåga.

I både bostadsbidraget och betalningsskyldigheten i underhållsstödet är det alltså avgörande vilka resurser som den enskilda för närvarande har för att själv klara av sina utgifter. Det är med utgångspunkt i vilken betalningsförmåga som hushållet eller den frånlevande föräldern har som det kan bestämmas i vilken utsträckning samhället behöver ge bidrag för att behoven ska kunna tillgodoses. Principen är att bostadsbidraget ska hjälpa hushållet att bekosta de månatliga utgifter som hushållet har med utgångspunkt i hur stor del av behoven som inte kan tillgodoses med egna medel. Den frånlevande föräldern ska i förskott stå för en så stor del av det faktiskt utbetalda underhållsstödet som hen har möjlighet till, men inte mer.

Viktigt är att så långt möjligt ta hänsyn till alla de resurser som såväl bidragshushåll som betalningsskyldiga har för att själva stå för kostnaderna. Det egna ansvaret för att betala de aktuella kostnaderna är långtgående och det finns därför i princip inte anledning att bortse från någon del av de resurser som hushållet själv förfogar över. Utgångspunkten är densamma mellan de båda förmånerna, föräldrar ska själva stå för kostnaderna så långt deras resurser räcker. Det finns inte heller skäl att göra skillnad för unga utan barn som har bostadsbidrag. Utgångspunkten är rimligen även här att unga står för sina bostadskostnader så långt deras resurser räcker. Detta talar för att inkomstunderlaget i allt väsentligt är detsamma för unga och barnfamiljer med bostadsbidrag och för betalningsskyldiga i underhållsstödet.

6.4 Bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst bör spegla nuvarande betalningsförmåga

Bostadsbidraget och underhållsstödet är behovsprövade. I bostadsbidraget görs prövningen genom att den bidragsgrundande inkomsten reducerar hur mycket bidrag som betalas ut. Den bidragsgrundande inkomsten används för att uppskatta vilken betalningsförmåga hushållet har, och därmed hur stort behovet av bidrag är. I underhållsstödet görs behovsprövningen, som ovan beskrivits, i ett första led genom att kontrollera att boföräldern, eller egentligen barnet, inte på annat sätt får ett underhåll som minst motsvarar underhållsstödet på annat sätt. I nästa led prövas hur stor del av det utbetalade underhållsstödet som den frånlevande föräldern kan stå för genom att bestämma ett betalningsbelopp utifrån hens inkomst. Genom att betalningsbeloppet inkomstprövas utgörs statens ekonomiska stöd till boföräldern av skillnaden mellan det underhållsstöd som betalas ut och det belopp som den frånlevande föräldern anses kunna klara att betala med sin inkomst. Det faktiska stödet kan alltså sägas bestämmas genom en prövning av vilket behov av tillskott till den frånlevande föräldrarnas betalning som staten behöver betala för att boföräldern ska klara barnets kostnader.

Såväl den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget som den betalningsgrundande inkomsten i underhållsstödet är alltså ett sätt att uppskatta betalningsförmågan. De nuvarande reglerna för hur de båda inkomsterna beräknas har betydande olikheter, men har det gemensamt att de beräknas på ett helt kalenderår. Beräkning på ett kalenderår innebär att det inte tas hänsyn till att en varierande inkomst över året rimligen i de flesta fall också innebär en varierande betalningsförmåga. I det avseendet finns det vissa problem med dagens regelverk i hur väl de inkomstunderlag som används faktiskt speglar betalningsförmågan. Ett större problem är emellertid vilken inkomstperiod som beaktas i respektive stöd.

I underhållsstödet beräknas betalningsskyldigheten på den inkomst som låg till grund för det senast fattade beslutet om slutlig skatt (före februari det år underhållsstödet avser). Eftersom beslut om slutlig skatt fattas under perioden april till december året efter inkomståret är det förrförra årets inkomst som normalt ligger till grund för betalningsskyldigheten. I de fall inkomsten inte är helt stabil innebär sättet att beräkna den betalningsgrundande inkomsten att den dåligt

speglar betalningsförmågan. Det riskerar leda till att vissa betalar betydligt mindre än de har förmåga till och att andra får ett krav som de inte har förmåga att betala, med anstånd, betalningsplaner, skulder och ytterst en svår skuldproblematik som följd.

I bostadsbidraget gäller i stället att den bidragsgrundande inkomsten helt motsvarar den inkomst som hushållet har hela det år som bostadsbidraget avser. Här är problemet, vid sidan av att det kan vara svårt att rätt uppskatta inkomsten framåt i tiden vilket krävs för att det preliminära bidraget ska bli korrekt, att storleken på det bidrag man har rätt till beror på inkomster hushållet ännu inte har haft. Den som har högre inkomster under den senare delen av året än den tidigare förväntas därmed kort sagt låna av framtida inkomster.

Att beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst speglar den nuvarande betalningsförmågan är viktigt. Om bostadsbidrag betalas ut trots att ett hushåll inte har behov av det, eller med ett belopp som överstiger hushållets behov, är träffsäkerheten dålig. Följden är att bidraget kostar mer och legitimiteten för bidraget riskerar att minska. Motsvarande resonemang beskriver också underhållsstödet. Om kostnaderna stiger och frånlevande förälder inte betalar det de har förmåga till riskerar legitimiteten för stödet att urholkas. Om i stället en frånlevande förälder åläggs att betala mer i underhållsstöd än hen har möjlighet att betala utifrån sin nuvarande betalningsförmåga riskerar detta snabbt leda till att hen bygger upp en skuld. Förutom att även detta riskerar hota legitimiteten och leder till dålig träffsäkerhet för det faktiska stödet från staten, det vill säga skillnaden mellan vad som betalas ut och vad den frånlevande föräldern ska betala, riskerar relationen till barnet ta skada. En sådan skada kan uppstå genom att höga betalningskrav och eventuella skulder till följd av det kan försvåra umgänget med barnet på grund av bristande ekonomiskt utrymme. Relationen kan också ta skada genom att uteblivna betalningar av underhållet kan uppfattas av båda föräldrar, och även av barnet, som en ovilja att betala även om orsaken är otillräcklig förmåga att betala. Om bostadsbidraget betalas ut med för låga belopp är risken att barnfamiljer får svårt att ge sina barn vad de behöver och att, i varje fall på viss sikt, att hushållet hamnar efter med betalningen av sina bostadskostnader. Det kan ytterst leda till att problem kan uppstå med att behålla till exempel hyreskontraktet.

6.5 Bara historiska inkomster i inkomstunderlaget

Fastställande av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst handlar om att uppskatta vilken egen betalningsförmåga som den enskilda har. Förenklat kan det uttryckas som att uppskatta hur mycket pengar den enskilda har i sin plånbok eller på sitt bankkonto för att betala sina egna utgifter. Bostadsbidraget ska då stå i relation till hur mycket som saknas i plånboken för att betala bostaden och kostnader för barn. På motsvarande sätt ska den bidragsskyldiga inte krävas på mer än att pengarna räcker både till att betala underhållsstödet och de övriga utgifter som en enskild normalt har.

Analogin med pengar i plånboken tydliggör rimligheten i att ta hänsyn till de tillgångar som den enskilda förfogar över i inkomstunderlaget för bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst. Detta till skillnad från att som i bostadsbidraget i dag också låta framtida inkomster räknas in. Det är bara med inkomster som den enskilda redan har haft som dagens räkningar och andra utgifter kan betalas.

6.6 Betalningsförmågan beror främst på aktuella inkomster

Om inkomstunderlaget huvudsakligen baseras på aktuella inkomster har bidraget respektive betalningskravet förutsättningar att anpassas snabbt till förändring i inkomst och betalningsförmåga. Det är enligt utredningen en central fråga, vilken uppfylls dåligt i nuvarande regelverk.

För att ett hushåll med bostadsbidrag ska få största möjliga nytta av ett bidrag bör detta vara högre under perioder med lägre inkomst och lägre under perioder med högre inkomst. Endast då hjälper bidraget till att tillgodose behoven, varken mer eller mindre, på ett bra sätt över tid. På motsvarande sätt är det rimligt att den som är bidragsskyldig betalar en större del av underhållsstödet när inkomsten är högre, men får ett lägre betalningskrav när inkomsten är lägre. På så sätt ställs högre krav på betalning när betalningsförmågan är hög, men inte sådana krav att den enskilde får betalningssvårigheter när inkomsten är lägre.

Bostadsbidraget är ett behovsprövat bidrag och betalas därför ut till hushåll med små ekonomiska marginaler. Betalningsskyldig för underhållsstöd kan dock vem som helst vara, det vill säga både personer med stora och med små ekonomiska marginaler. Den betalningsgrundande inkomsten har emellertid bara betydelse för dem med små marginaler, eftersom den med god ekonomi normalt ska betala hela underhållsstödet. Det är därför rimligt att anta att hur mycket pengar de som berörs av beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst har i sin plånbok och på sitt bankkonto i första hand beror på vilka inkomster som man haft på senare tid. Den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten bör därför fastställas främst med utgångspunkt i aktuella inkomster.

6.7 Tidigare inkomster bör också beaktas om de varit höga

Att tidigare inkomster, om de varit höga, också bör beaktas är viktigt ur ett legitimitetsperspektiv. Att en person som under det senaste halvåret eller året haft mycket höga inkomster ändå skulle ha rätt till bostadsbidrag eller slippa betala hela eller delar av underhållsstödet är olyckligt eftersom det i sådana situationer på goda grunder kan antas finnas ekonomiskt utrymme att själv stå för alla kostnader. Ett system som på det sättet skulle ge stöd till personer med mycket god ekonomi bara för att de till exempel tillfälligt, i vissa fall helt frivilligt, sänker sin inkomst skulle minska träffsäkerheten i stöden och sänka tilltron till behovsprövningen i systemen.

Vilka resurser en person med små ekonomiska marginaler har hänger som sagt främst samman med hur stor inkomsten varit under den senaste tiden. En person som tidigare har haft god ekonomi, och större ekonomiska marginaler, kan däremot ha resurser som härrör från den tidigare perioden. Utifrån detta resonemang är det inte bara i situationer då någon tidigare haft mycket höga inkomster som det kan finnas skäl att i viss mån ta hänsyn till tidigare inkomster. Det är rimligt att ta hänsyn till vissa tidigare inkomster om dessa varit så höga att det finns anledning att anta att det funnits utrymme för till exempel ett buffertsparande. Samtidigt är det inte rimligt att äldre inkomster ska ha samma betydelse som aktuella inkomster och inte heller att inkomster som någon intjänat för mycket lång tid sedan

ska beaktas med mindre än att de fortfarande utgör en resurs. En sådan resurs är en påvisbar och realiserbar förmögenhet.

6.8 Den aktuella inkomsten bör beräknas som ett genomsnitt över några månader

Att låta bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst beräknas på den senaste månadsinkomsten kan förefalla optimalt när aktualitet eftersträvas. För personer som inte har en stabil inkomst, såsom en månadslön från anställning, kan emellertid inkomsten variera relativt mycket månad för månad. En betalningsskyldighet eller ett bidrag som skulle bero på en enskild månads inkomst skulle därför också komma att variera mycket. Skulle den inkomst som beaktades vara den som den enskilda har samma månad som bidraget betalas ut eller betalningen av underhållsstödet ska ske hade den variation inte nödvändigtvis varit dålig, eftersom det skulle ha inneburit en direkt koppling mellan inkomst och bidrag respektive betalningskrav. Det är emellertid inte möjligt att få tillgång till inkomstuppgifter så snabbt. I praktiken kommer bara inkomster som ligger ett par månader tillbaka i tiden kunna beaktas. Att då låta en enskild månadsinkomst som intjänades för en tid sedan helt slå igenom i bidragets eller betalningskravets storlek skulle kunna leda till alltför många situationer då beloppen dåligt svarar mot betalningsförmågan.

Ett sätt att komma till rätta med detta problem är att basera inkomstunderlaget på ett genomsnitt av några månaders inkomst. Variationen månad för månad kommer att minska, vilket också minskar risken för olyckliga situationer där inkomsten den månad som bidraget betalas ut eller betalning ska ske dåligt stämmer överens med bidragets eller betalningskravets storlek. Utredningens analyser, baserade på faktiska månadsinkomster, har också visat att ett genomsnitt över några månader bakåt i tiden har bättre förmåga att förutsäga inkomsten den aktuella inkomstmånaden. Det kan också argumenteras för att en mindre variation i bidrag och betalningskrav månad för månad har ett värde i sig. Mindre variation ökar möjligheten att planera, eller budgetera, för den närmaste framtiden.

6.9 Den aktuella inkomsten bör inte baseras på för många månader

Det finns alltså fördelar med att beräkna den aktuella inkomsten som genomsnittet av några månaders inkomster snarare än bara beakta den senaste kända månadsinkomsten. En viktig del av dessa fördelar är att ett genomsnitt gör inkomstmåttet mer stabilt över tid, det vill säga mindre påverkat av mycket tillfälliga upp och nedgångar. Denna fördel förstärks i princip för varje ytterligare månad som läggs till i underlaget för genomsnittet. Men eftersom de inkomster som används bör vara så aktuella som möjligt innebär det samtidigt att varje ytterligare månad som läggs till blir en månad som ligger längre tillbaka i tiden. Med fler månader i genomsnittet blir alltså inkomsten mer stabil, men samtidigt speglar den i allt större utsträckning en inkomst som inte är aktuell.

Mot bakgrund av att utredningens utgångspunkt är att bidraget och betalningsskyldigheten ska spegla betalningsförmågan finns också andra argument för att inte låta allt för många månader ingå i genomsnittsinkomsten. Stabilitet i bidraget är inte enbart av godo. Som framförts ovan är det viktigt att bidraget och betalningskravet anpassar sig till den aktuella betalningsförmågan. Baseras den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten på många månader bakåt i tiden kommer denna anpassning att försämrast. Vid en inkomstsänkning kommer bidraget inte höjas och betalningskraven inte sjunka lika fort och vice versa vid en inkomstökning.

6.10 De inkomstuppgifter som ska ligga till grund för beräkning bör så långt möjligt hämtas in automatiskt från tredje part

För att beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst ska kunna göras på ett administrativt effektivt sätt bör de uppgifter som används kunna hämtas in automatiskt i så stor utsträckning som möjligt. Om de uppgifter som beräkningen bygger på utgörs av sådana som finns tillgängliga minskar den enskildas börda att lämna in uppgifter. Försäkringskassans administration kan då effektiviseras genom mindre manuell och snabbare handläggning. Om uppgifterna hämtas in från tredje part, det vill säga varken är uppgifter

från Försäkringskassans egna register eller uppgifter som den enskilda lämnar, ökar tillförlitligheten i uppgifterna genom minskad risk för oavsiktliga eller avsiktliga fel i de inkomstuppgifter som används.

Sedan arbetsgivardeklarationer på individnivå infördes för hela arbetsmarknaden från januari 2019 rapporteras huvuddelen av de inkomster som ligger till grund för beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst in till Skatteverket strax efter att den enskilda fått en löneutbetalning eller en förmån. Arbetsgivardeklarationerna innehåller uppgifter som täcker nästan alla inkomster och förmåner som ska beskattas i inkomstslaget tjänst. Detta innebär att huvuddelen av de inkomster som används vid beräkningen nu finns tillgängliga hos Skatteverket redan månaden efter löneutbetalning och också kan överföras till Försäkringskassan. Merparten av de ersättningar som betalas ut i social- och arbetslöshetsförsäkringarna finns också tillgängliga via arbetsgivardeklarationerna. Sådana ersättningar som ingår i beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst som inte ska beskattas ingår dock inte. Många av dessa betalas ut av Försäkringskassan själv och andra av andra offentliga aktörer och bör därför också kunna överföras till Försäkringskassan strax efter att utbetalning skett. För sådana inkomster som beskattas i inkomstslagen näringsverksamhet och kapital, finns dock inte några uppgifter tillgängliga löpande under året. Tillförlitliga uppgifter om sådana inkomster finns tillgängliga först efter att Skatteverket beslutat om slutlig skatt. Även om sådana inkomster förekommer relativt sällan i den berörda målgruppen och dessutom ofta är relativt små kräver de en annorlunda hantering. Även uppgifter om förmögenhet kräver en annan hantering eftersom de varken finns tillgängliga löpande eller ens kan hämtas in från Skatteverket efter beslut om slutlig skatt, sedan förmögenhetsbeskattningen avskaffades för cirka 15 år sedan.

6.11 De inkomstuppgifter som används i beräkningen ska kontrolleras i efterhand

De inkomstuppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationer är tillförlitliga. Arbetsgivare, och andra utbetalare, lämnar informationen till Skatteverket som använder uppgiften på samma sätt som de tidigare årliga kontrolluppgifterna. Det innebär att de förtrycks på inkomst-

deklarationen. De uppgifter som utredningen tagit del av visar att det finns skäl att tro att de uppgifter från arbetsgivardeklarationer som finns tillgängliga i slutet av månaden efter inkomstmånaden har hög tillförlitlighet. Sådana uppgifter ändras sällan i efterhand och godkänns också i beslutet om slutlig skatt i nästan alla fall. Utbetalaren är skyldig att lämna korrekta och fullständiga uppgifter och mottagaren har starka skäl och olika möjligheter att kontrollera att uppgifterna stämmer överens med de inkomster och förmåner som mottagaren har fått. Trots detta finns det generellt sett skäl att även efter att beräkningen gjorts kontrollera att uppgifterna är korrekta, både för att säkerställa att stöden är träffsäkra och för att bibehålla legitimiteten för dem.

De uppgifter som ligger till grund för beräkningen bör i första hand kontrolleras av den enskilda i anslutning till Försäkringskassans beslut. Trots att uppgifter från arbetsgivardeklarationer är tillförlitliga och utbetalaren har krav på sig att lämna korrekta och fullständiga uppgifter kan uppgifterna i vissa fall behöva kompletteras och korrigeras. Sådana korrigeringar kan göras med stöd av uppgifter från den enskilda. Även efter sådana korrigeringar kan emellertid oriktiga inkomstuppgifter fortfarande finnas. Försäkringskassan bör därför kontrollera uppgifterna. Sådana kontroller görs lämpligen i efterhand. Efterkontroller bör främst genomföras i samband med beslut om slutlig skatt eller ändring av sådana beslut.

7 Överväganden om inkomstunderlag vid behovsprövning

Syftet med den inkomstprövning som görs i såväl bostadsbidraget som vid bestämmandet av betalningsskyldigheten i underhållsstödet är att avgöra behovet av ekonomiskt stöd. Det ekonomiska stödet i bostadsbidraget innebär tillskottet till inkomsten för att klara nödvändiga utgifter för bostad och barn, och det ekonomiska stödet i underhållsstödet innebär hur stor del av det utbetalade underhållsstödet som ska utges utan motsvarande krav på betalning från den bidragsskyldiga. Prövningen är med andra ord snarare en prövning av vilken betalningsförmåga den enskilda har utan ekonomiskt stöd än en egentlig inkomstprövning.

Eftersom de utgifter som bostadsbidraget ska ge ekonomiskt stöd till, liksom bidragsskyldigas betalning av underhåll, är löpande utgifter, är det ur träffsäkerhetssynpunkt fördelaktigt om prövningen görs utifrån en så aktuell betalningsförmåga som möjligt. Det egna ansvaret för att betala de utgifter som de ekonomiska stöden avser är långtgående och det finns därför inte anledning att bortse från några resurser som den enskilda förfogar över. Om prövningen görs i förhållande till betalningsförmågan när det ekonomiska stödet ges ökar träffsäkerheten. Det minskar också risken för skuldsättning. De ekonomiska stöden bör därför grundas bara på sådana resurser som den enskilda redan förfogar över. Det är bara pengar som den enskilda har i plånboken som kan användas för att betala de utgifter som uppkommer.

De som tillhör målgruppen för bostadsbidrag och nedsättning av betalningsskyldigheten i underhållsstödet har vanligen små ekonomiska marginaler. Det är därför rimligt att anta att betalningsförmågan huvudsakligen beror på vilka inkomster de haft under senare tid. Dock är det, inte minst ur legitimitetssynpunkt, ändå viktigt att

ta hänsyn till resurser som kan finnas på grund av tidigare höga inkomster eller förmögenhet. Det innebär att en eventuell förmögenhet bör beaktas, i vart fall om det är uppenbart att den påverkar betalningsförmågan. Det innebär också att inkomster, om de varit höga, som intjänats tidigare än under den allra senaste tiden bör påverka det ekonomiska stödet.

Vid prövningen bör inkomster under några månader beaktas snarare än bara en enskild månad. Ett genomsnitt över några månader minskar variationen i det ekonomiska stödet, och ger därmed bättre förutsättningar för planering av ekonomin på viss sikt. Samtidigt minskar också risken för att enskilda månader med avvikande inkomster ger upphov till månader då det ekonomiska stödet dåligt svarar mot behovet. Dock bör inte prövningen normalt baseras på inkomster under alltför många månader, eftersom varje ytterligare månad som läggs till i underlaget kommer att vara en äldre månad och att inkomstunderlaget därför blir alltmer inaktuellt ju fler månader det omfattar.

De uppgifter som används i prövningen bör i så stor utsträckning som möjligt hämtas in automatiskt från någon annan än den enskilda själv. Det minskar den enskildas börda att lämna uppgifter och effektiviserar handläggningen. Eftersom vissa uppgifter ändå behöver hämtas in från den enskilda då alla tillgängliga resurser ska beaktas behöver kontroller genomföras av uppgifterna. En del av uppgifterna från tredje part kan också vara ofullständiga eller inkorrekta och kan därför behöva kontrolleras. Sådana kontroller behöver i viss mån göras redan inför prövningen men också i efterhand.

I detta kapitel beskrivs närmare vilka överväganden som utredningen gjort gällande vilka inkomster och andra resurser som ska beaktas vid prövningen i de båda förmånerna och hur dessa inkomster ska användas i beräkningen av storleken på de ekonomiska stöden.

7.1 Inkomster och resurser som bör beaktas

Det finns inga egentliga skäl att bortse från någon typ av inkomster vid beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst. Det stöd som utges i form av behovsprövat bostadsbidrag förutsätts prövas mot alla inkomster som den enskilde förfogar över för att stödet ska vara träffsäkert. På motsvarande sätt förutsätter en träffsäkerhet i den nedsättning av betalningskraven för underhålls-

stöd att alla de inkomster som den betalningsskyldiga förfogar över beaktas.

Alla beskattningsbara inkomster bör beaktas. Inkomst av förvärvsarbete beskattas antingen i inkomstslaget tjänst eller i inkomstslaget näringsverksamhet. I inkomstslaget tjänst ingår också sådana inkomster som utgör ersättning för inkomst av förvärvsarbete, till exempel arbetslöshetsersättning, sjukpenning, sjukersättning eller pension. I inkomstslaget näringsverksamhet ingår också inkomster av så kallad passiv näringsverksamhet vilken innebär att inkomsten inte nödvändigtvis härrör från en egen arbetsinsats. Det finns inte skäl att i bostadsbidraget särskilja inkomster av förvärvsarbete från andra inkomster, som till exempel när ett inkomstunderlag ska fastställas för sådana inkomstbortfallsförsäkringar som bara ska grundas på inkomst av förvärvsarbete. Alla inkomster i inkomstslaget näringsverksamhet, liksom i inkomstslaget tjänst, bör alltså ingå i inkomstunderlaget för bostadsbidrag och underhållsstöd.

Förutom inkomst av tjänst och näringsverksamhet, kan fysiska personer även ha inkomster som beskattas i inkomstslaget kapital. Inkomst av kapital är exempelvis ränteinkomster, hyra vid uthyrning av privata tillgångar och vinst vid försäljning av sådana tillgångar samt utdelning på aktier. Alla inkomster i inkomstslaget bör beaktas i bostadsbidraget och underhållsstödet.

Vid sidan av inkomster som beskattas i Sverige kan bostadsbidragshushåll ha inkomster som härrör från ett annat land och därför i vissa fall inte helt eller inte alls beskattas i Sverige. Sådana inkomster bör också beaktas.

Även vissa andra inkomster som inte är skattepliktiga ingår i dag vid beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomster. Till exempel beaktas studiebidrag och studiestartstöd i både underhållsstödet och bostadsbidraget. I bostadsbidraget beaktas även skattefria stipendier och etableringsersättning. Denna typ av inkomster bör även fortsättningsvis beaktas.

Vid sidan av de olika typer av inkomster som nämns ovan kan också såväl hushåll med bostadsbidrag som betalningsskyldiga i underhållsstödet ha tillgångar, till exempel i form av pengar på ett bankkonto eller innehav av fondandelar eller andra värdepapper. Det kan också finnas tillgångar i fastigheter. I dag beaktas sådana tillgångar i beräkningen av bidragsgrundande inkomst genom att ett förmögenhetstillägg görs. Reglerna om att en eventuell förmögenhet

skulle beaktas även vid fastställandet av betalningsgrundande inkomst avskaffades i samband med att förmögenhetsskatten avskaffades. Det finns enligt utredningens uppfattning inte några egentliga skäl till att bortse från förmögenhet vid fastställande av betalningsbelopp i underhållsstödet. I och med att kapitalinkomster beaktas kommer emellertid en förmögenhet som ger avkastning att beaktas med det belopp som motsvarar avkastningen även om förmögenheten som sådan inte beaktas. Därutöver är det viktigt att sådana inkomster som intjänats relativt nyligen beaktas när såväl betalningsgrundande inkomst som bidragsgrundande inkomst beräknas även om den aktuella inkomsten är låg. Det är rimligt att personer med högre inkomster ser till att de mer basala konsumtionsbehoven kan upprätthållas under i vart fall en kortare period även om inte dessa inkomster resulterat i en förmögenhetsuppgyggnad eller i tillgångar som ger avkastning.

7.2 Att uppskatta den nuvarande betalningsförmågan

Av de allmänna övervägandena framgår att prövningen i såväl bostadsbidraget som betalningsskyldigheten för underhållsstöd bör ta utgångspunkt i den nuvarande betalningsförmågan. Av det följer att hänsyn bör tas till enbart redan intjänad inkomst, det vill säga historisk inkomst. För personer med begränsade ekonomiska marginaler är den nuvarande betalningsförmågan huvudsakligen beroende av den aktuella inkomsten. Ska emellertid beslut om bidragsbelopp och betalningsbelopp fattas en tid innan förfallodagen, det vill säga den dag utbetalning respektive inbetalning ska ske, kan inte inkomsten från samma månad som förfallodagen användas i uppskattningen av betalningsförmågan. Ska dessutom uppgifter från tredje part användas, där uppgifter från arbetsgivardeklarationer kommer att vara de viktigaste, kan inte heller inkomsten från månaden innan förfallodagen användas i uppskattningen. Inrapporteringen av inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationer sker normalt senast den 26:e i månaden¹ efter inkomstmånaden för arbetsgivare med en omsättning på över 40 miljoner kronor per år, men tidigare för andra. Den sista inkomsten som därför kan användas för en förfallodag i slutet av en viss

¹ Senaste inrapporteringsdatum varierar något månad för månad och kan därför i vissa fall infalla någon dag senare än den 26:e vissa månader.

månad kommer därför att vara inkomsten under den månad som inföll två månader bakåt i tiden.

Inkomsten två månader före förfallodagen kan för den som har varierande inkomst avvika från inkomsten under den månad förfallodagen inträffar, det vill säga den lön som normalt betalas ut i samband med förfallodagen. Utredningens beräkningar visar att ett genomsnitt av inkomsten under ett antal månader, där inkomsten två månader innan den aktuella inkomstmånaden är den senast kända, utgör en bättre förutsägelse om inkomsten den aktuella månaden än enbart den senast kända inkomsten. En enskild månads inkomst kan helt enkelt av närmast slumpmässiga orsaker avvika betydligt mer från en annan månads inkomst, i detta fall den som någon har två månader senare, än en inkomst som beräknas som ett genomsnitt över några månader. Ett genomsnitt mäter snarare vilken inkomstnivå personen har och är därför mindre känsligt för tillfälliga avvikelser. Ett genomsnitt över några månader gör också att det inkomstunderlag som bedömningen baseras på blir mer stabilt över tid, och att därmed bidragsbelopp och betalningskrav också får mindre variation. Samtidigt innebär ett genomsnitt över flera månader betydande nackdelar. Varje ytterligare månadsinkomst som läggs till i genomsnittet kommer att vara en månad som ligger längre tillbaka i tiden. Fler månader kommer därför att innebära att det är inkomstläget allt längre bakåt i tiden som får genomslag i inkomstunderlaget. För personer med en trendmässig förändring av inkomsten kommer därför inkomstunderlaget anpassa sig allt långsammare till den nuvarande inkomsten ju fler månader som används i genomsnittet. Även i en situation då inkomsten varierar över till exempel ett år, utan att trendmässigt vare sig öka eller minska, kan många månaders genomsnitt innebära en nackdel. Om genomsnittet beräknas på många månader finns risk att behovsbedömningen aldrig lyckas fånga att inkomsten under en del av året är låg och under andra perioder är högre.

En avvägning behöver alltså göras mellan att å ena sidan uppnå de fördelar som ett genomsnitt innebär, i termer av mindre sannolikhet att påtagligt avvika från inkomsten den månad som bidraget betalas ut eller betalningen av underhållsstödet ska göras och större stabilitet i stödet över tid, och å andra sidan att genomsnittet baseras på så många och gamla inkomster att bedömningen inte anpassas tillräckligt till den nuvarande inkomsten. Först bör det framhållas att sådana närmast slumpmässiga händelser som kan leda till att en

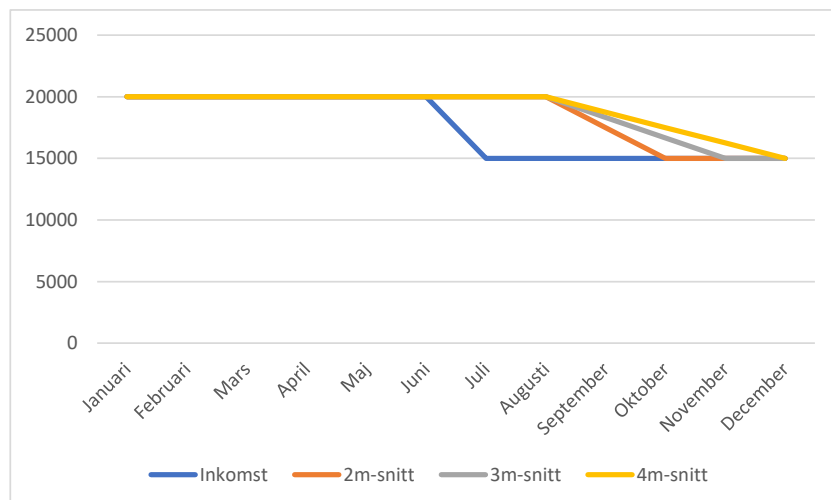
enskild månads inkomst kan avvika så pass mycket uppåt eller neråt från en persons normala inkomstnivå, och som därför skulle riskera leda till en dålig bedömning av betalningsförmågan två månader senare, hanteras relativt väl redan om någon enstaka månad till används i inkomstunderlaget. Bara att basera prövningen på ett genomsnitt av två månader skulle reducera genomslaget för en enskild månads extraordinär inkomst till hälften, och ett genomsnitt av tre månader till en tredjedel. Normalt bör alltså även ett fåtal månader i genomsnittet vara tillräckligt för att hantera den problematiken relativt väl. Då kvarstår avvägningen mellan att inkomstförändringar ska få ett tillräckligt snabbt genomslag, det vill säga inte i alltför stor utsträckning baseras på inkomster från långt tillbaka i tiden, samtidigt som stödet ändå är tillräckligt förutsebart, det vill säga inte plötsligt reduceras väldigt mycket så att förändringen i sig riskerar att leda till ekonomiska bekymmer.

För att illustrera skillnaden mellan alternativ med olika antal månader i genomsnittet finns det två sätt att beskriva vad som händer när antalet månader ökar. Det ena fokuserar på hur gamla inkomster som beaktas, det andra mer på hur genomsnittet påverkas av att det beräknas löpande, dvs. att för varje månad som går framåt i tiden faller en månad (den äldsta) bort från föregående beräkning samtidigt som en ny månad tillkommer.

Om genomsnittet baseras på två månader kommer de inkomster som används i underlaget för beräkningen rent teoretiskt vara i genomsnitt knappt tre månader gamla vid förfallodagen eftersom det är inkomsterna under den månad som infaller två och tre månader före den månad då förfallodagen infaller som ingår i beräkningen. Förfallodagen är i slutet av månaden. Beräkningen att inkomsterna är i genomsnitt knappt tre månader gamla är emellertid teoretisk i den mening att den utgår från att lön betalas ut löpande dag för dag. I praktiken betalas lönen nästan alltid ut i slutet av varje månad varför den inkomst som används om genomsnittet baseras på två månader i stället normalt är cirka två och en halv månader gammal, eftersom en utbetalning gjordes tre månader bakåt i tiden räknat från förfallodagen och en gjordes två månader bakåt i tiden. Läggs en tredje månad till i genomsnittet blir den teoretiska genomsnittliga åldern på de inkomster som ingår i stället tre och en halv månad gammal, men i praktiken tre månader. Med en ytterligare fjärde månad blir inkomsten i teorin fyra månader gammal, men i praktiken tre

och en halv. Betydelsen av denna förskjutning till i genomsnitt en halv månad äldre inkomst för varje ytterligare månad som läggs till genomsnittet illustreras i figur 7.1.

Figur 7.1 Skillnad i genomsnittligt inkomstunderlag vid olika antal månader i underlaget



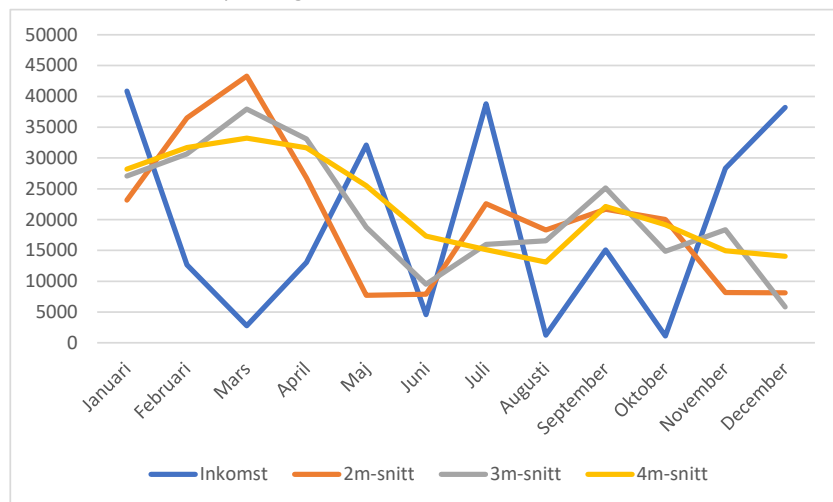
Oavsett antalet månader som ingår i det genomsnittliga inkomstunderlaget tar det två månader efter inkomstsänkningen från 20 000 kronor till 15 000 kronor som skedde i juli innan inkomstunderlaget påverkas i september. Skillnaden mellan alternativen med olika månader i genomsnittet är i vilken takt den nya inkomsten får genomslag och därmed hur lång tid det tar innan det beräknade inkomstunderlaget har fullt ut anpassat sig till den nya inkomstnivån. Vid ett genomsnitt på två månader tar det tre månader för att inkomstunderlaget ska ligga på samma nivå som inkomsten, inkomstsänkningen inträffar i juli och inkomstunderlaget ligger på samma nivå i oktober. Baserat på genomsnittet på tre månader har inkomstunderlaget fullt ut anpassat sig först efter fyra månader och om genomsnittet bygger på fyra månader uppstår full anpassning efter fem månader. Vid en inkomstökning i stället för en inkomstsänkning påverkas förstås inkomstunderlaget på precis samma sätt av hur många månader som ingår i underlaget. Denna fördröjning av anpassningen till nuvarande inkomstnivå kan upplevas särskilt bekymmersam i fall då inkomst-

läget varierar över tid, det vill säga när det inte är fråga om en inkomstsänkning eller inkomstökning utan varierande inkomst till exempel på grund av säsongsarbete. Det torde vara relativt vanligt att inkomsten under en period på tre till sex månader under året är högre än annars och att behovet av stöd under den perioden därför är lägre än övrig tid av året. En fördröjning av anpassningen till en ny inkomstnivå i sådana situationer kan i värsta fall leda till att behovet av ekonomiskt stöd bedöms stort när det i själva verket är litet och tvärtom. En så lång fördröjning som fem månader, det vill säga ett inkomstunderlag baserat på fyra månader eller längre, blir då problematiskt. Tyvärr innebär det faktum att en inkomst intjänad en månad inte kan ingå i inkomstunderlaget förrän två månader senare att det alltid finns en risk för att bedömningen av behovet av ekonomiskt stöd ligger i ur fas med det faktiska behovet vid varierande inkomster, men detta problem kan i vart fall minska om antalet månader inte är fler än till exempel tre månader.

Även om det sannolikt inte är särskilt vanligt så förekommer det att en person kan ha mycket ojämna inkomster vilka till synes inte följer något mönster, eller i vart fall inte ett mönster som tycks bero på säsong. Inkomsten kan vara ungefär densamma över tid om den summeras över många månader, men kan systematiskt variera eller förefalla närmast slumpmässigt fördelad över enskilda månader. I sådana fall kan ett inkomstunderlag som bygger på ett genomsnitt över få månader få stora konsekvenser för stödets stabilitet över tid. Detta beror på att inkomstunderlaget beräknas som ett löpande genomsnitt, det vill säga för varje ny månad som underlaget beräknas faller en månad ur beräkningen och en ny tillkommer. Baseras underlaget då på få månader byts en relativt stor andel av inkomstmånaderna ut, medan ett genomsnitt baserat på fler månader baseras på en större andel månader som är desamma i två på varandra följande månadsberäkningar. Ett sådant mer eller mindre realistiskt mycket varierande inkomstmönster illustreras i figur 7.2. I figuren visas hur inkomstunderlaget varierar beroende på hur många månader som ingår i genomsnittet.

Figur 7.2 Skillnad i genomsnittligt inkomstunderlag vid olika antal månader i underlaget

"Slumpmässigt" varierande inkomst



Av figuren ovan framgår att en mycket varierande inkomst också leder till en stor variation i inkomstunderlaget, i vart fall så länge inte genomsnittet baseras på väldigt många månader. Variationen i inkomstunderlag översätts vid prövningen till ett varierande ekonomiskt stöd. I och med att det ekonomiska stödet inte beaktar 100 procent av en inkomstförändring blir dock utslaget inte lika stort för stödets variation. Likafullt kan det konstateras att ett inkomstunderlag baserat på ett genomsnitt av relativt få månader leder till en relativt stor variation också i det ekonomiska stödet. Studeras skillnaden i figuren mellan inkomstunderlagen baserade på två, tre respektive fyra månader är dock variationen något lägre när basen utgörs av fler månader.

7.3 Att ta hänsyn till tidigare inkomster om de varit höga

Skälet till att det huvudsakligen är den aktuella inkomsten som indikerar vilken betalningsförmåga som de aktuella stödens målgrupper har, är att merparten av dem har begränsade ekonomiska marginaler. Med begränsade ekonomiska marginaler finns det sällan utrymme

för annan konsumtion än den som den aktuella inkomsten medger, och möjligheterna att lägga undan pengar för framtida konsumtion, i exempelvis buffertsparande eller liknande, är få. En låg inkomst under en begränsad tid behöver emellertid inte alltid hänga samman med begränsade ekonomiska marginaler. En person som normalt har en hög inkomst har sannolikt en betalningsförmåga som överstiger inkomsten om denna bara under en kortare tid varit låg. Inte minst ur legitimitetssperspektiv är det viktigt att en behovsprövad förmån tar hänsyn till att tidigare höga inkomster också påverkar betalningsförmågan. Även om en tidigare hög inkomst inte nödvändigtvis har använts för att skapa ett buffertsparande är det inte orimligt att behovsprövningen ändå förutsätter att en hög inkomst som intjänats relativt nära i tiden minskar behovet av stöd.

För den som efter en period med hög inkomst tillfälligt har en låg inkomst innebär en sådan ordning att stöd inte kommer att beviljas om inkomsten efter en period återigen ökar. För den som har haft hög inkomst och får en bestående inkomstminskning innebär denna ordning att det är först när inkomsten varit låg under en så lång tid att inkomstminskningen kan antas vara bestående som rätten till stöd uppkommer.

En första avvägning som behöver göras för att skapa regler vilka tar hänsyn till tidigare höga inkomster, är hur gamla inkomster som ska beaktas. Att någon för flera år sedan haft en hög inkomst utgör i sig inte grund för att anta att betalningsförmågan i dag är högre än vad den aktuella inkomsten medger. Kan det dock konstateras att den höga inkomsten från lång tid tillbaka lett till att en förmögenhet byggts upp kan denna förmögenhet beaktas på det sätt som görs i bostadsbidraget enligt nuvarande regelverk. Höga inkomster närmare i tiden bör dock beaktas, med fördel efter principen ju högre inkomster ju närmare i tiden desto större påverkan. Utredningen bedömer att inkomsterna under cirka ett år bakåt i tiden bör beaktas, för att ta hänsyn till att vissa inkomster kan vara säsonsberoende.

En andra avvägning som behöver göras är hur hög en inkomst ska vara för att betraktas som så hög att den kan förutsättas att påverka betalningsförmågan en tid framåt. För att avgöra om det kan antas ha funnits ett ekonomiskt utrymme för att bygga upp ett buffertsparande för framtida konsumtion är det inte bara avgörande vilken inkomst som en person eller ett hushåll har, utan också vilka utgifter som hushållet eller personen har. En ensamstående med många barn

behöver en betydligt högre inkomst för att klara normala utgifter för en rimlig levnadsnivå än vad var och en av två makar behöver om de lever utan barn. Det finns inte någon självklar gräns för vad som ska anses motsvara sådana normala utgifter. Däremot finns det i de regelverk som här behandlas en nivå på inkomst, som skiljer sig beroende på hushållets sammansättning och försörjningsbörda, som anses så hög att inget ekonomiskt stöd beviljas. Den nivån motsvaras i bostadsbidraget av den inkomst som innebär att bostadsbidraget är helt avräknat, och i underhållsstödet av den nivå som innebär att den bidragsskyldiga ska betala hela det utbetalade underhållsstödet. Utredningen bedömer att inkomster högre än dessa gränser bör beaktas även om de inte är så aktuella att de ingår i det genomsnitt som används för att uppskatta den aktuella inkomsten.

En tredje och sista avvägning som behöver göras för att tidigare höga inkomster ska beaktas i bedömningen av behovet av ekonomiskt stöd är hur stor del av de tidigare inkomsterna som ska beaktas och på vilket sätt. I enlighet med resonemanget om möjlighet för buffertsparande, som kan uppskattas motsvara i vart fall en del av den inkomst som överstiger den nivå som innebär att ett hushåll inte har behov av ekonomiskt stöd i de här aktuella förmånerna, anser utredningen att det är denna överstigande inkomst som ska beaktas. Beräknade överskott från inkomster intjänade före den period som ingår i beräkningen av den aktuella inkomsten bör därför läggas till den betalningsgrundande respektive bidragsgrundande inkomsten. Eftersom betalningsgrundande inkomst och bidragsgrundande inkomst bara till mindre del avräknas från det ekonomiska stödet, anser utredningen inte att den överskjutande inkomsten ska läggas till inkomstunderlaget i sin helhet. Det finns skäl för att enstaka höga inkomster får olika stort genomslag beroende på om de uppkommit relativt nyligen eller längre tillbaka i tiden. Genom att beräkna de eventuella tillägg till inkomstunderlaget för tidigare höga inkomster som genomsnitt över ett antal månader, och låta dessa genomsnitt baseras på fler månader för äldre inkomster får enstaka höga inkomster mindre genomslag om de är äldre. Att beräkna de eventuella tilläggen som genomsnitt över flera månader får generellt den betydelsen att det bara är mer varaktiga högre inkomstnivåer som beaktas.

7.4 Att beräkna inkomsterna under en del av ett år

Som framgår ovan bör det vara den aktuella betalningsförmågan som utgör grunden för behovsbedömningen i både bostadsbidraget och betalningsskyldigheten i underhållsstödet. Bland annat innebär det att de inkomster som utgör underlag för bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst som huvudregel bör avse historiska inkomster med särskild vikt vid nyligen intjänade inkomster. Det sistnämnda innebär också att ett helt kalenderårs inkomster inte utgör det bästa underlaget för behovsbedömningen och att inkomsterna därför bör avse en del av ett år. Olika typer av inkomster, och tillgångar i form av förmögenhet, har olika förutsättningar att kunna bestämmas för en aktuell period före beslut. I det följande redogörs för utredningens överväganden avseende olika inkomsttyper.

7.4.1 Inkomst av tjänst

I dag fastställs såväl bidragsgrundande inkomst som betalningsgrundande inkomst utifrån överskottet av inkomsterna i respektive inkomstslag enligt beslut om slutlig skatt. Det innebär att det inte har någon betydelse när under året som inkomster och utgifter uppkommer, eftersom beskattningen liksom förmånsreglerna endast utgår från ett kalenderårs inkomster och utgifter. Vid övergång till beräkning av inkomster under del av år behöver därför underlaget periodiseras på ett sätt som inte krävs i dag. I inkomstslaget tjänst anser utredningen att användningen av uppgifter från arbetsgivardeklARATIONER och förenklade arbetsgivardeklARATIONER leder till att den absoluta merparten av inkomster (och förmåner) periodiseras till rätt månad enligt den så kallade kontantprincipen. Denna princip gäller också vid beskattning, men då är periodiseringen i stället per kalenderår. Oberoende av om inkomsten utgörs av lön från en arbetsgivare eller av ersättning för förlorad inkomst, exempelvis av sjukpenning, finns uppgifter om utbetalning tillgänglig via arbetsgivardeklARATIONER och bör därför beaktas vid fastställandet av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst. När det gäller utgifter, för vilka avdrag kan beviljas i beskattningen, är dock uppgifter från arbetsgivardeklARATIONER till dålig hjälp.

Det finns ett antal utgifter som kan ge rätt till avdrag i inkomstslaget tjänst. Av främst två skäl bör dock avdrag i inkomstslaget tjänst

vara betydligt mindre vanliga än i övriga inkomstslag. För det första är huvuddelen av inkomsterna i inkomstslaget tjänst inkomster av anställning. Merparten av de utgifter en anställd har i sitt arbete bekostas av arbetsgivaren. För det andra behöver vissa typer av utgifter överstiga fastställda beloppsgränser för att de ska ge rätt till avdrag. I inkomstslaget tjänst kan avdrag göras för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomsten. Fullt avdrag kan beviljas bland annat för utgifter vid tjänsteresa och tillfälligt arbete på annan ort. Avdrag kan också göras för resekostnader till och från arbetet, först och främst med kollektiva färdmedel men under vissa förutsättningar även med eget fordon, med den del av utgifterna som överstiger 11 000 kronor per år. För övriga utgifter beviljas avdrag för den del av kostnaden som överstiger 5 000 kronor per år.

Om de månadsvisa överskotten i inkomstslaget tjänst ska motsvara dagens överskott i inkomstslaget tjänst krävs dock att sådana avdrag beaktas. Utredningen anser att det nuvarande regelverket är väl avvägt på den punkten. Den som till exempel behöver bekosta resor till och från arbetet för att få sin inkomst bör även när det gäller beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst få räkna av resekostnaderna eftersom dessa utgifter är en förutsättning för att inkomsten ska kunna behållas.

Det är bara inkomsten minskad med utgiften som den enskilde förfogar över och det vore negativt för incitamenten för arbete om sådana utgifter inte beaktades. Två problem riskerar att uppstå när sådana utgifter ska beaktas. För det första behöver dessa utgifter hämtas in från den enskilde, och därmed rimlighetsbedömas av Försäkringskassan. För det andra är sådana utgifter inte alltid jämnt fördelade över tid.

En bedömning av om en utgift ska minska inkomsten utgör en bedömning av om den är avdragsgill vid beskattningen, alltså den typ av bedömning som Skatteverket gör vid beslut om skatt. Reglerna om en utgift inte är eller är avdragsgill, och i så fall med vilket belopp, kan i vissa fall vara relativt komplicerade. Men bedömningar av om utgifter ska räknas av från inkomsten görs redan i dag av Försäkringskassan. Dessa görs dels vid rimlighetsbedömningar av det preliminära bostadsbidraget, dels vid fastställande av inkomstunderlag för andra förmåner som exempelvis bostadstillägg. Trots detta finns en risk att bedömningarna ibland kan bli svåra att göra, och att utgifter god-

känns för minskning av inkomsten i fall där de i ett senare beslut om slutlig skatt inte bedöms vara avdragsgilla och tvärtom.

Att utgifter exempelvis för resor till och från arbetet inte alltid är jämnt fördelade över tid innebär inte nödvändigtvis ett problem. I princip skulle utgifter, exempelvis ett köp av årskort eller liknande, med fördel kunna beaktas den månad som utgiften uppkommer. Men detta skulle kunna leda till ökad administration eftersom det inte alltid i förväg kan förutses när utgiften uppkommer. Det riskerar också innebära att inkomsten vissa månader blir mycket låg. Det sistnämnda kan få till följd både att bidraget eller betalningskravet varierar betydligt och att inkomsten till och med kan bli negativ vissa månader. Då krävs överväganden om även underskott i inkomstslaget ska kunna beaktas. Grundprincipen för utgifter i inkomstslaget tjänst bör vara densamma som för inkomsterna, nämligen kontantprincipen. I vissa fall kan dock en anpassning behöva göras för att förenkla administrationen och undvika tillfälliga underskott.

7.4.2 Inkomst av näringsverksamhet

Det är ovanligt att mottagare av bostadsbidrag och betalningsskyldiga i underhållsstödet har inkomst av näringsverksamhet. Cirka 5 procent av de betalningsskyldiga och knappt 2 procent av bidragshushållen hade sådana inkomster under 2019. Merparten av dem som har ett överskott i inkomstslaget har också inkomst av tjänst, ofta på en högre nivå. I den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten ingår ett visst beskattningsårs (vanligen sammanfallande med ett kalenderår) överskott i inkomstslaget näringsverksamhet enligt nuvarande regelverk.

Grunden för beräkning av överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet är till skillnad från i övriga inkomstslag bokföringsmässig. Det innebär att det beskattningsbara resultatet i en verksamhet som bedrivs i till exempel en enskild firma beskattas efter samma principer som om verksamhet bedrevs i en annan bolagsform till exempel i ett aktiebolag. Normalt innebär bokföringsmässiga grunder att inkomster ska räknas som intäkt den period de hänför sig till (till exempel när arbetet utfördes) och att utgifter ska räknas som kostnader den period de hänför sig till (till exempel när något som köpts används). För mindre företag (omsättning högst 3 miljoner kronor

per år) som inte behöver avsluta sin bokföring med en årsredovisning gäller att de får avsluta sin bokföring med ett förenklat årsbokslut. Enskilda näringsidkare som lämnar förenklat årsbokslut kan tillämpa kontantmetoden (också kallad bokslutsmetoden) vilken innebär att bokföringen löpande under året sker efter principer som i många delar liknar kontantprincipen. Det innebär att inkomster bokförs när pengar görs tillgängliga och utgifter när betalningen sker. I samband med bokslut, det vill säga efter räkenskapsårets slut ska dock även sådana inkomster och utgifter som ännu inte betalats bokföras för att räkenskapsårets resultat ska bli korrekt. Det kan innebära avvikelser från kontantprincipen. Även utgifter för större investeringar ska periodiseras, vilket också det innebär en avvikelse från kontantprincipen.

De flesta inkomster bokförs alltså i en enskild näringsverksamhet som tillämpar boksluts- eller kontantmetoden enligt kontantprincipen. I samband med bokslutet kan vissa inkomster behöva periodiseras som intäkt (till exempel periodiseras till det år då arbetet utfördes) trots att arbetet helt eller delvis ännu inte är betalt. Alternativt tas vissa inkomster inte upp som intäkt om de utgör betalning för ännu inte utfört arbete.

Även de flesta utgifter bokförs enligt kontantmetoden i enlighet med kontantprincipen. Samma undantag finns i samband med bokslut, så att utgifter som helt eller delvis utgör en periodiserad kostnad ett annat år ska hänföras till det andra året. För större investeringar med lång ekonomisk livslängd måste utgiften periodiseras under en längre tid. Även betalningar för varor som ligger i lager kommer att beaktas vid årets utgång. Inköp av varor innebär att företagaren byter en tillgång mot en annan. Kostnaden för varan uppstår när den förbrukas, till exempel säljs vidare.

Av vad som beskrivs ovan följer att tillgång till en löpande gjord bokföring ger ett underlag som till stora delar skulle kunna visa på överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet månad för månad på ungefär samma sätt som uppgifter från arbetsgivardeklarationer gör i inkomstslaget tjänst. Det finns dock både regelenliga undantag för när bokföring ska göras och goda skäl att tro att särskilt enskilda näringsidkare med liten omsättning i verksamheten i praktiken inte alltid har en bokföring som vid varje månadsskifte speglar alla intäkter och kostnader. Detta innebär att det trots att bokföringen teoretiskt skulle kunna användas för att med viss precision uppskatta över-

skottet av näringsverksamheten för kortare tidsperioder än ett år, finns tveksamheter kring om det skulle fungera i praktiken.

Det finns ytterligare skäl till att inkomst av näringsverksamhet kan vara svår att använda för att uppskatta en fysisk persons aktuella ekonomiska situation. En vanlig och ofta betydande skillnad mellan en näringsverksamhets, eller egentligen ett företags, ekonomi och en privatpersons inkomst av anställning är att näringsverksamheten normalt har större utgifter för att inkomsten ska kunna förvärfas. Det innebär att inkomster från en anställning nästan alltid ligger nära det beskattade överskottet i inkomstslaget tjänst medan inkomsterna i inkomstslaget näringsverksamhet inte alls behöver vara en särskilt god indikator på hur stort det beskattningsbara överskottet är. Särskilt i en verksamhet som handlar med varor som köps och säljs kan inkomsterna vara betydande, men motsvaras av utgifter i samma storleksordning. Det innebär att det i en näringsverksamhet i nästan lika stor utsträckning kan vara utgifterna som styr den ekonomiska ställningen vid en given tidpunkt, som inkomsterna. När inköpen görs väljer den enskilde näringsidkaren förstås själv, vilket i sig innebär en möjlighet att påverka hur stort överskottet är under en viss tid. Den enskilde näringsidkaren skulle alltså själv kunna fördela inköpen så att överskottet är mycket lågt under vissa perioder för att i stället vara högt under andra perioder.

Att basera en behovsprövad förmån på ett sådant överskott anser utredningen vara problematiskt. I vissa typer av verksamhet kan det till och med vara så att inköpen görs mycket koncentrerat i tiden medan försäljningen görs kontinuerligt. Det skulle kunna innebära att verksamheten utifrån en kontantprincip skulle kunna bedömas ha betydande underskott under kortare perioder, men i stället enbart inkomster och därför betydande överskott under merparten av tiden. Eftersom inköpen, och utgifterna för dessa, är helt avgörande för de senare inkomsterna anses det överskott som finns under tiden utan utgifter dåligt spegla verksamhetens faktiska ekonomiska ställning och därmed också den enskilda näringsidkarens faktiska möjligheter att använda verksamhetens inkomster som förvärvsinkomst för utgifter för egna levnadskostnader. Sammantaget finns därför svårigheter, för i vart fall vissa typer av näringsverksamhet, att fullt ut på ett tillförlitligt sätt bedöma vilken förvärvsinkomst en enskild näringsidkare har under en begränsad tid. Kort sagt är det överskott i näringsverksamheten som uppkommer under en tid inte detsamma

som det överskott som faktiskt kan tas ur verksamheten för att använda för privat konsumtion.

7.4.3 Inkomst av kapital

Inkomst av kapital ingår, liksom övriga inkomstslag i den bidrags- och betalningsgrundande inkomsten med det belopp som under ett år motsvarar överskottet i inkomstslaget. I inkomstslaget ingår inkomster och utgifter vid uthyrning eller försäljning av privata tillgångar, till exempel fastigheter eller värdepapper, men också utdelning på värdepapper samt ränteinkomster och ränteutgifter. Beskattningen utgår, liksom i inkomstslaget tjänst, från kontantprincipen när det gäller löpande inkomster och utgifter. För kapitalvinster och kapitalförluster sker beskattningen dock vid avyttringstidpunkten som huvudregel.

Det är inte helt ovanligt att målgruppen för stöden, hushåll med bostadsbidrag och mottagare av eller betalningsskyldiga för underhållsstöd, har vissa kapitalinkomster, även om dessa sällan är en dominerande inkomst.

Av beskrivningen ovan av vad som ingår i inkomstslaget framgår att det kan vara fråga om inkomster (och utgifter) som uppkommer löpande, exempelvis vid uthyrning av privata tillgångar, en eller ett par gånger om året, räntetäkter eller utdelning på värdepappersinnehav, eller vid enstaka tillfällen vid försäljning av privata tillgångar. Det bör observeras att ränteutgifter visserligen ingår i inkomstslaget, och därför kan minska ett överskott, men inte i praktiken vanligen beaktas i prövningen av bostadsbidrag eller underhållsstöd eftersom ett underskott i inkomstslaget inte beaktas. Den som har räntor på lån, som de ofta betalar löpande, har vanligen så höga utgifter för dessa att eventuella kapitalinkomster inte är tillräckliga för att det ska uppstå ett överskott i inkomstslaget.

Eftersom de inkomster som finns i inkomstslaget ofta uppkommer någon gång per år eller mer sällan än så, kan det finnas skäl att resonera något annorlunda kring dessa inkomster än de förvärvsinkomster som hör till de andra två inkomstslagen. Inkomsterna är mindre sannolikt sådana som används för en mer vardaglig löpande konsumtion. Vid sådana inkomster som uppkommer vid enstaka tillfällen som exempelvis vid försäljning av privata tillgångar kan det

dessutom finnas ett relativt svagt samband mellan den beskattningsbara kapitalinkomsten och det ekonomiska utrymme för konsumtion som den ger upphov till. Vid försäljning av exempelvis en fastighet beräknas visserligen den beskattningsbara kapitalinkomsten som skillnaden mellan försäljningsvärdet och kostnaderna, främst omkostnadsbeloppet såsom utgifter för anskaffning och förbättring. Däremot är kapitalinkomsten ofta inte något som den som genomfört försäljningen faktiskt förfogar över. Fastigheten är ofta belånad och betydande delar av inkomsten behöver därför användas för att lösa dessa lån.

Därtill kan det vara en betydande skillnad mellan det belopp som den som säljer en fastighet får i handen vid försäljningen, efter att eventuella lån har lösts, och det belopp som i beslutet om slutlig skatt utgör den beskattningsbara inkomsten. Det belopp som en person erhåller vid en försäljning av exempelvis en fastighet är alltså en relativt dålig uppskattning för vilken beskattningsbar inkomst som fastställs i ett beslut om slutlig skatt. Det innebär att det vid försäljningstidpunkten dels är svårt för den enskilda att förutse vilken inkomst hen har enligt beskattningen, dels hur mycket av det belopp som erhålls som faktiskt kan användas för konsumtion.

Att endast en del av kapitalinkomsterna är löpande inkomster, och ytterligare några kan vara återkommande och relativt förutsägbara men uppkomma mer sällan, gör att frågan om att fördela sådana inkomster över året bör anses mindre angelägen än för övriga inkomster.

7.4.4 Personer som kombinerar anställning med enskild näringsverksamhet

Det är vanligt att personer som har inkomst av näringsverksamhet också har inkomst av tjänst. Sådana personer brukar kallas kombinatorer eftersom de kombinerar näringsverksamhet med anställning. Den ena eller den andra inkomsten kan vara dominerande. För personer med relativt låga inkomster, vilket i hög grad gäller för personer med bostadsbidrag men också betalningsskyldiga för underhållsstöd, behöver de som har inkomster av båda typerna den sammanlagda inkomsten av dessa att klara sitt uppehälle.

Hur kombinationen mellan näringsverksamhet och anställning ser ut varierar. Innehållet i arbetet i näringsverksamheten kan förstås vara något helt annat än det arbete som utförs som anställd, eller så kan det vara samma typ av arbete. En person kan till exempel vara

anställd inom det yrke som hen har utbildning och erfarenhet inom, men bedriva näringsverksamhet inom ett område som mer utgör ett intresse². En annan person, exempelvis en hantverkare, kan kombinera en deltidсанställning inom sitt yrkesområde med en enskild firma som bedriver samma typ av verksamhet.

Oavsett vilken typ av arbete som bedrivs i anställningen respektive näringsverksamheten, kan de båda typerna av förvärvsarbete kombineras på olika sätt i tiden. En person kan ha en schemalagd deltidсанställning eller en behovs- eller timanställning som kombineras med arbete i en enskild firma på övrig tid. En annan person kan kombinera tidsbegränsade anställningar på hel- eller deltid, till exempel säsongsanställningar, med arbete i en enskild firma när personen inte har en anställning. Det är för den enskilda individen inte säkert att det ens på förhand kan avgöras om en viss inkomst kommer att beskattas i det ena eller andra inkomstslaget, utan detta avgörs först under tiden eller i princip efter att arbetet har utförts.

Kombinatorer har utifrån vad som beskrivits ovan ofta inkomster i båda inkomstslagen för samma tid. Den som varvar perioder med enbart inkomst av näringsverksamhet med andra perioder med enbart inkomst av anställning, för att anställningen eller arbetet i näringsverksamheten är tydligt säsongsberoende, har visserligen inte inkomster från båda inkomstslagen för arbete utfört under samma period, men kan ändå få ut ersättningen en eller flera månader från båda verksamheterna. Detsamma gäller den som övergår från en typ av inkomst till en annan, det vill säga går från anställning till arbete i enskild firma eller tvärtom. Att inkomsterna är av två olika slag under en period, exempelvis under en månad, utgör inte ett problem när det gäller att bedöma inkomsten för den perioden, och därmed behovet av stöd. Skulle däremot svårigheterna att fastställa vilken inkomst av näringsverksamhet en person har under en del av ett år göra att sådana inkomster behöver bedömas på annat sätt, samtidigt som inkomster i inkomstslaget tjänst hämtas från varje enskild månad uppstår problem om inkomstunderlaget avser olika tidsperioder. Är inkomstunderlaget för inkomst av tjänst till exempel inkomsterna för den senaste månaden eller kvartalet, och den inkomsten summeras med en inkomst av näringsverksamhet där underlaget i stället är

² Det bör dock observeras att ren hobbyverksamhet som inte bedrivs i någon större omfattning, tillräckligt varaktigt eller i vinstsyfte inte räknas som näringsverksamhet i beskattningssammanhang utan beskattas i inkomstslaget tjänst.

hämtat från månaden eller kvartalen dessförinnan, blir underlaget missvisande. I extremfallet kan summan utgöras av inkomster från den ena perioden när inkomsten helt bedrevs i den ena formen, och inkomsten från den andra perioden när verksamheten helt bedrevs i den andra formen. Även om inkomsterna varvas på ett sådant sätt att båda inkomsterna uppkommer parallellt, det vill säga att personen för en och samma månad har inkomster i båda inkomstslagen, kan en summering av inkomster från olika inkomsterperioder för respektive inkomstslag bli missvisande då andelen arbete, och därmed inkomst, i vardera inkomstslaget kan variera.

Av vad som beskrivits ovan följer att förvärvsinkomster är hänförliga till de två olika inkomstslagen behöver hanteras på olika sätt. Detta på grund av svårigheterna att bedöma inkomster inom inkomstslaget näringsverksamhet för del av år. Samtidigt är det centralt att inkomstunderlaget hämtas från samma tidsperiod för en person som har båda typerna av inkomster.

8 Förslag om nytt inkomstunderlag

Den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget och den betalningsgrundande inkomsten i underhållsstödet ska som utgångspunkt beräknas som genomsnittet av inkomsten under de tre mest aktuella månaderna. Eftersom inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer finns tillgängliga fram till den inkomstmånad som ligger två månader före den månad som bidraget betalas ut respektive den månad som underhållsstödet ska betalas, är det den sista månaden som ska användas. I genomsnittet ska överskottet av inkomst av tjänst ingå. Till inkomsten ska också för varje månad läggas vissa andra inkomster och en tolfedel av överskottet i inkomstslaget kapital från det senaste beslutet om slutlig skatt. Till den bidragsgrundande inkomsten ska också ett tillägg göras med en tolfedel av den del av förmögenheten som ska beaktas från den 31 december året innan. Under vissa förutsättningar kan också motsvarande inkomster under ytterligare nio månader dessförinnan påverka rätten till bidrag och betalningsbeloppet. Nuvarande beloppsgränser på kalenderårsnivå räknas om och anpassas till månadsbelopp.

För den som har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet ska i stället den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten beräknas enligt nuvarande regler. Vid reducering av underhållsstöd på grund av barns inkomster ska inkomsten också beräknas enligt nuvarande regler.

Försäkringskassan bör i samband med införande av ett bostadsbidrag baserat på månadsinkomster ges i uppdrag att aktivt arbeta med att komma till rätta med underutnyttjandet av bidraget, särskilt i de grupper som går miste om stora belopp på grund av att de inte ansöker. Den kostnadsökning som blir resultatet av att fler hushåll beviljas bidrag då risken för skuldsättning inte längre hindrar dem att söka, och som ett resultat av Försäkringskassans aktiva arbete med

att minska mörkertalet, finansieras genom att flerbarnstillägget för det andra barnet avskaffas.

Utredningen anser att den inkomst som bäst speglar vilken betalningsförmåga ett bidragshushåll eller en bidragsskyldig förälder har är den inkomst som man nyligen haft. De senast kända inkomsterna bör därför vara de som i första hand ska ligga till grund för att bestämma den bidragsgrundande och den betalningsgrundande inkomsten. Inkomst av tjänst är den vanligaste inkomsttypen för de som berörs av reglerna. Sådana inkomster kan med hög tillförlitlighet hämtas från arbetsgivardeklarationer på individnivå. Även vissa andra inkomster, överskott i inkomstslaget kapital och ett tillägg för förmögenhet ska läggas till inkomsten. För inkomst av näringsverksamhet finns så stora problem med att uppskatta inkomsten på annat sätt än genom Skatteverkets beslut om slutlig skatt att utredningen förslår att gamla regler ska gälla.

För att kunna basera inkomstunderlaget på uppgifter från arbetsgivardeklarationer föreslår utredningen att den senaste inkomstmånaden som används i inkomstunderlaget är den som infaller två månader före den månad som bostadsbidraget betalas ut respektive den månad som betalning av underhåll ska ske. Arbetsgivardeklarationer lämnas in senast i slutet av månaden efter inkomstmånaden och både bidragshushållen och bidragsskyldiga bör aviseras aktuella belopp cirka en månad i förväg.

Utredningen har med utgångspunkt i inkomststatistik från månadsuppgifter hämtade från arbetsgivardeklarationer funnit att den betalningsgrundande inkomsten och den bidragsgrundande inkomsten bör baseras på ett genomsnitt av de tre senast kända inkomstmånaderna. Ett sådant genomsnitt speglar relativt väl inkomsten den månad som betalningen ska ske eller bostadsbidraget ska betalas ut och ger en hög stabilitet i inkomstunderlaget. Samtidigt speglar detta genomsnitt en relativt aktuell inkomst som därmed ger förutsättningar för en relativt snabb anpassning av bostadsbidraget och betalningsskyldigheten om inkomsten förändras.

I vissa fall kan den aktuella inkomsten antas spegla den nuvarande betalningsförmågan mindre väl. En person som har haft goda eller mycket goda inkomster bör inte anses tillhöra målgruppen för bostadsbidrag eller för nedsättning av betalningsskyldigheten i underhållsstödet med mindre än att inkomsterna efter perioden med höga inkomster tydligt visar att inkomstsituationen nu är en annan. I vissa

situationer bör därför bostadsbidraget eller betalningsskyldigheten också påverkas av tidigare inkomster än de som avser de tre senast kända månaderna. Ett tillägg till inkomsterna ska därför göras om inkomsterna under sammanlagt ytterligare nio månader varit höga. Vid beräkning av bostadsbidrag ska som i dag inkomster över en viss inkomstnivå reducera bidraget med 20 procent. Denna inkomstgräns, i dag 150 000 kronor per år liksom vissa andra beloppsgränser som i dag anges som årsbelopp, ersätts med månadsbelopp. Bostadsbidrag ska alltså reduceras med 20 procent av den bidragsgrundande inkomst som överstiger 12 500 kronor. För unga utan barn ska motsvarande belopp omräknas till månadsbelopp. På motsvarande sätt ska betalningsbelopp i underhållsstödet beräknas på den del av inkomsten som överstiger 10 000 kronor.

Förslagen utgår från det regelverk som gäller utan de tillfälliga bestämmelserna i bostadsbidraget med anledning av covid-19.

8.1 Inkomstunderlaget ska som huvudregel utgöras av inkomster under en ramtid på tolv månader

Utredningens förslag: Beräkningen av inkomstunderlaget görs på inkomsterna under de tolv månader som föregår månaden innan den månad bostadsbidraget och underhållsstödet betalas (ramtiden). För var och en av dessa månader ska inkomsten utgöras av summan av överskottet av inkomst av tjänst och vissa andra inkomster samt en tolfedel av överskottet i inkomstslaget kapital och, vad gäller bostadsbidrag, den del av förmögenheten som ska beaktas.

Det inkomstunderlag som ska ligga till grund för bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomster ska utgöras av beräknade månadsinkomster under en ramtid på tolv månader. Ramtidens sista månad är den kalendermånad som infaller två månader före den månad då underhållsstödet eller bostadsbidraget betalas ut.

För varje månad i ramtiden ska en månadsinkomst beräknas. Månadsinkomsten ska vara summan av överskottet av inkomst av tjänst för den månaden, vissa övriga inkomster under månaden, en tolfedel av överskottet i inkomstslaget kapital enligt det senaste beslutet om slutlig skatt som fattats före utgången av ramtiden och

för bostadsbidrag en tolfedel av 15 procent av den förmögenhet överstigande 100 000 kronor som den sökande hade den 31 december som infaller under ramtiden.

8.1.1 Inkomst av tjänst hämtas från arbetsgivardeklarationer

Utredningens förslag: Överskottet av inkomst av tjänst ska för varje månad under ramtiden motsvaras av överskottet enligt inkomstskattelagen. Den inkomst av tjänst som ligger till grund för beräkningen av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst utgörs normalt av den inkomst som framgår av kända uppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer. Om den sökande eller den betalningsskyldige kan visa att inkomsten av tjänst en viss månad är något annat än vad som framgår av arbetsgivardeklarationerna ska den uppgiften i stället användas. Den sökande och den betalningsskyldiga ska dels i samband med en ansökan, dels i samband med de månatliga omräkningarna av bidrag eller betalningsbelopp uppmanas att kontrollera att de uppgifter som hämtas från arbetsgivardeklarationerna överensstämmer med den inkomst av tjänst som den sökande haft. Den sökande och den betalningsskyldiga ska vara anmälningsskyldig om hens inkomst av tjänst avviker från den som framgår av arbetsgivardeklarationer.

Utredningen har utgått från nuvarande regelverk när det gäller vad som ska ingå i inkomstslaget tjänst. Det som ska ingå i inkomst av tjänst är samma inkomst som i dag, men beräknat per kalendermånad. Utredningen har inhämtat uppgifter om de inkomster på individnivå som lämnats till Skatteverket sedan arbetsgivardeklarationer på individnivå infördes. Uppgifterna får anses tillförlitliga i de allra flesta fall. Att beräkna den del av hushållens inkomster som avser inkomst av tjänst på uppgifterna från arbetsgivardeklarationerna bedöms därför fungera väl i nästan samtliga fall.

Enligt de uppgifter utredningen har tagit del av kan dock knappt en procent av inkomstuppgifterna för enskilda individer komma att ändras efter att de ursprungliga arbetsgivardeklarationerna lämnats in månaden efter inkomstmånaden på grund av att arbetsgivardeklarationer ändras eller kompletteras. I andra fall kan det saknas upp-

gifter från arbetsgivardeklarationer om inkomster som ska hänföras till inkomst av tjänst. Uppgifter om vissa periodiska utbetalningar av tjänstepensioner och privat pension framgår till exempel inte av arbetsgivardeklarationer. För den som har sådana avdrag som kan göras i inkomstslaget tjänst, till exempel utgifter för resor eller andra utgifter för inkomstens förvärvande, framgår dessa sällan av arbetsgivardeklarationer. Oavsett hur vanligt det är att uppgifter från arbetsgivardeklarationer avviker från den faktiska inkomsten av tjänst behöver det finnas möjlighet att besluta om att frånga uppgiften vid beräkningen av överskottet av inkomst av tjänst.

Utgångspunkten bör vara att inkomst av tjänst per månad är det som framkommer av uppgifter i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer. Den enskilda ska dock dels i samband med prövningen av en ansökan om bostadsbidrag eller av betalningsskyldighet, dels i samband med att nya belopp beräknas därefter, kontrollera att de uppgifter som legat till grund för besluten motsvarar deras månadsvisa beräknade överskott av inkomst av tjänst. Om uppgiften inte stämmer föreligger en anmälningsskyldighet.

Om en sökande eller en betalningsskyldig anmäler att den inkomst från arbetsgivardeklarationer som legat till grund för beräkning av bidragsgrundande eller betalningsgrundande inkomst inte överensstämmer med det korrekta överskottet av inkomst av tjänst ska hen visa att den korrekta uppgiften är en annan. Det är inte möjligt att i detalj beskriva vad som ska krävas för att Försäkringskassan ska lägga en annan uppgift än inkomsten enligt arbetsgivardeklarationer till grund för sitt beslut. Normalt bör dock inte enbart den enskildas utsaga vara tillräcklig, men kraven på underlag för att visa att inkomsten är en annan än vad exempelvis en arbetsgivare uppgivit i arbetsgivardeklarationer bör rimligen bero på vilken typ av avvikelse som den enskilda hävdar finns. Anmälningsskyldigheten ska gälla både om inkomsten enligt arbetsgivardeklarationerna är lägre än den faktiska inkomsten och om inkomsten är högre.

Avvikelser mellan de uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationer och den faktiska inkomsten av tjänst kan uppstå av olika orsaker. En utbetalare som ska redovisa inkomster i arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer kan missa att redovisa dessa eller redovisa dem med för högt eller för lågt belopp. Vissa utbetalare är inte skyldiga att redovisa inkomster i arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer. Avvikelsen

kan vara systematisk och bestående över tid och i andra fall endast vara tillfällig. Om avvikelsen endast är tillfällig, beroende på att hela eller delar av inkomsten är tillfällig eller att inkomsten tillfälligt inte redovisas med korrekt belopp i arbetsgivardeklarationer bör Försäkringskassan kunna grunda sina beräkningar på justerade uppgifter om inkomst av tjänst under den eller de månader som avvikelsen antas finnas. Om avvikelsen inte är tillfällig, till exempel beroende på att det är fråga om en mer varaktig inkomst som inte ska redovisas i arbetsgivardeklarationer, bör i stället inkomsten hanteras på samma sätt som de övriga inkomster som också ingår i inkomstunderlaget (se nedan).

8.1.2 Inkomst av kapital och förmögenhet ska avse föregående år

Utredningens förslag: Den inkomst av kapital som ska ingå i den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten ska vara överskottet i inkomstslaget kapital för det senaste möjliga inkomståret enligt beslut om slutlig skatt som fattats under ramtiden. Överskottet av kapitalinkomsten ska divideras med tolv och läggas till inkomsten för var och en av de månader som ingår i ramtiden. Ett tillägg ska göras till inkomsten varje månad under ramtiden när det gäller beräkning av bidragsgrundande inkomst med 15 procent av den sökandes förmögenhet över 100 000 kronor dividerat med tolv. För var och en av de månader som ingår i ramtiden ska tillägget göras baserat på den sökandes förmögenhet den 31 december som infaller under ramtiden. Den sökande ska i samband med ett årsskifte vara anmälningsskyldig för förändring av förmögenheten jämfört med den uppgift som legat till grund för tidigare beräkning av förmögenheten.

Utredningen anser att principen för hantering av överskott i inkomstslaget kapital bör vara densamma som för övriga inkomster. De inkomster som ska beaktas bör vara så aktuella som möjligt och hämtas från redan intjänade inkomster. Eftersom inkomster och utgifter i inkomstslaget kapital dels är betydligt mer oregelbundna i många fall, dels svårare att uppskatta före de fastställs i beslut om slutlig skatt, anser utredningen emellertid att det är olämpligt att

hantera dem på samma sätt som inkomst av tjänst, det vill säga fördela dem över månaderna i ramtiden med utgångspunkt i kontantprincipen. Det kan över huvud taget vara svårt att bedöma om en bidragssökande eller en bidragsskyldig har ett överskott eller ett underskott av kapital innan beslutet om slutlig skatt har fattats. Eftersom endast överskott av kapital beaktas vore det olämpligt att beakta dessa de månader överskott uppstår samtidigt som underskott från andra månader inte beaktas. Vi föreslår därför att överskott i inkomstslaget kapital ska avse det som gäller det sista möjliga inkomståret från det senaste beslutet om slutlig skatt. Beslutet om uppgiften ska hämtas från det senaste beslutet som fattats under ramtiden. Skälet till det är att Försäkringskassan måste ges viss tid att ta emot och lägga in nya uppgifter efter att beslutet har fattats. Om inget beslut om slutlig skatt har fattats under ramtiden ska inkomsten hämtas från det senaste beslutet om slutlig skatt som fattats dessförinnan.

När ett nytt beslut om slutlig skatt har fattats under ramtiden, ska det överskottet för det senare inkomståret divideras med tolv och ingå med det beloppet för samtliga månader i ramtiden fram till dess ett nytt beslut om slutlig skatt fattas avseende ett senare inkomstår.

Vid beräkningen av bidragsgrundande inkomst beaktas också eventuell förmögenhet. Utredningen föreslår att förmögenhet även fortsättningsvis ska beaktas vid beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten på motsvarande sätt. Även här bör dock den övergripande principen gälla, nämligen den att förmögenhetsuppgiften bör vara så aktuell som möjligt och hämtas från historisk tid. För att undvika att uppgiften ska uppdateras löpande föreslår utredningen att uppgiften ska avse förmögenheten vid ett årsskifte, eller närmare bestämt den 31 december. På motsvarande sätt som när det gäller kapitalinkomst bör uppgiften hämtas från förhållanden under ramtiden. Konkret innebär det att den förmögenhet som ska beaktas är den som den sökande har den 31 december under ramtiden. På så sätt ges den försäkrade möjlighet att anmäla förändring, om den tidigare förmögenhetsuppgiften från senaste årsskiftet inte överensstämmer med den som gäller när ett nytt årsskifte har passerat. På samma sätt har Försäkringskassan möjlighet att lägga in den nya uppgiften i beräkningen. Det belopp som ska beaktas, en tolfedel av 15 procent av den del av förmögenheten som överstiger 100 000 kronor, ska läggas till inkomsten för samtliga månader under ramtiden.

8.1.3 Andra inkomster

Utredningens förslag: Sådana övriga inkomster som i nuvarande regelverk ingår i den bidragsgrundande respektive betalningsgrundande inkomsten ska även fortsättningsvis beaktas. Inkomsterna ska fördelas på månader i ramtiden i enlighet med kontantprincipen. Inkomsterna ska i så stor utsträckning som möjligt hämtas in från Försäkringskassans egna register och andra myndigheter samt i övrigt anges av den sökande och bidragsskyldiga. Sökande och bidragsskyldiga ska vara anmälningsskyldiga vid förändring av sådana inkomster.

Nuvarande regel i bostadsbidraget om att inkomster i form av studiebidrag, studiestartstöd och skattefria stipendier som betalas ut i slutet av ett år men är hänförliga till nästföljande år, avskaffas.

Vid beräkning av bidragsgrundande inkomst ska sådana inkomster från utlandet som inte beskattas i Sverige, studiebidrag och studiestartstöd, skattefria stipendier, inkomster som beskattas med särskild inkomstskatt för utomlands bosatta samt etableringsersättning, ingå i inkomsten. Vid beräkning av betalningsgrundande inkomst ska studiebidrag och studiestartstöd ingå i inkomsten. Dessa inkomster ingår även i nuvarande regelverk. Sådana inkomster ska i utredningens förslag fördelas på månader i ramtiden enligt kontantprincipen. Förslaget innebär att nuvarande regel i bostadsbidraget om att sådana studiemedel och skattefria stipendier som utbetalas under ett år, men som är hänförliga till året därpå, nu i stället ska beaktas vid den tidpunkt de utbetalas. Nuvarande regel har tillkommit för att undvika att en inkomst sent på året, som egentligen inte avser det året, kan innebära att rätten till bostadsbidrag reduceras så mycket att en betydande skuld blir oundviklig. I det föreslagna regelverket är kontantprincipen vägledande och konstruktionen innebär ingen risk för skuldsättning i motsvarande situation.

I viss utsträckning kan de inkomster som berörs här framgå av uppgifter som lämnas in till Skatteverket, till exempel inkomster som beskattas med särskild inkomstskatt för utomlands bosatta. Studiebidrag och studiestartstöd betalas ut av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Sådana uppgifter som andra myndigheter har tillgång till bör i så stor utsträckning som möjligt användas som grund för uppskattning av dessa inkomster med hjälp av befintlig eller med

utökad informationsöverföring till Försäkringskassan. Andra uppgifter behöver dock anges av den sökande. Bidragsskyldiga ska alltid vara skyldiga att ange hur stora dessa andra inkomster är och anmäla om inkomsterna förändras.

Utredningen har övervägt att ytterligare harmonisera inkomstunderlagen i bostadsbidrag och underhållsstöd men föreslår inte några ytterligare förändringar utöver övergången till månatliga inkomster.

8.1.4 Barns inkomster och förmögenhet

Utredningens förslag: Reglerna om beaktande av barns inkomst av kapital och förmögenhet vid beräkning av bidragsgrundande inkomst anpassas till övergången till månatliga inkomster.

Barns inkomster vid en reducering av det underhållsstöd som ska betalas ut ska beräknas enligt nuvarande regler.

I 18 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) finns bestämmelser som innebär att ett barns inkomster under vissa förutsättningar kan påverka vilket underhållsstöd som betalas ut. Därigenom påverkas också vilket maximalt belopp som en bidragsskyldig förälder kan behöva betala för barnet. I 97 kap. SFB föreskrivs att barns kapitalinkomster och förmögenhet under vissa förutsättningar ska beaktas vid beräkning av den bidragsgrundande inkomsten i bostadsbidraget. Utredningen föreslår att reglerna avseende bostadsbidrag anpassas till systemet med månatliga inkomstuppgifter. Utredningen föreslår däremot ingen förändring av reglerna för reducering av underhållsstöd på grund av barns inkomster.

Förslaget innebär att en eventuell reduktion av underhållsstödet på grund av barns inkomster fortsatt beräknas enligt nuvarande bestämmelser (som i utredningens förslag återfinns i det nya 19 a kap.) på den inkomst som framgår av det beslut om slutlig skatt som fattats före februari det år som underhållsstödet avser. Detta ska gälla oberoende av hur den bidragsskyldigas betalningsbelopp prövas, det vill säga om hen har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet eller inte. Motivet för att inte räkna om reduktionen av underhållsstödet varje månad är dels att det är önskvärt att boföräldern kan planera sin ekonomi, dels att det endast är ett fåtal barn som har sådana inkomster att en reduktion är aktuell och att barns inkomster kan vara så kon-

centrerade i tid (till exempel vid feriearbete) att nuvarande regler omräknade till månadsnivå skulle ge reduktion i situationer då en sådan inte kan anses befogad.

Förslaget innebär, vad gäller bidragsgrundande inkomst, att barns kapitalinkomst och den del av barns förmögenhet som ska beaktas hanteras på samma sätt som sökandes kapitalinkomst och förmögenhet när månadsinkomster under ramtiden beräknas. Barns förmögenhet och kapitalinkomst ska alltså ingå i inkomsten under ramtiden och hämtas från samma tid som de vuxnas inkomster. I övrigt ska barns inkomst av kapital och förmögenhet hanteras som i dag, det vill säga vad gäller vilken del av barns förmögenhet och inkomst av kapital som ska beaktas och hur den ska fördelas mellan makar.

8.1.5 Bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i de tre mest aktuella inkomstmånaderna i ramtiden

Utredningens förslag: Ramtiden ska bestå av tre perioder. Den mest aktuella perioden består av tre kalendermånader. Den andra perioden är de tre kalendermånader som föregår dessa och den tredje perioden är de sex första kalendermånaderna i ramtiden.

Bidragsgrundande inkomst och betalningsgrundande inkomst beräknas som månadsbelopp. Alla belopp som i dag anges som årsbelopp i bestämmelserna om dessa inkomster anges i stället som månadsbelopp.

Utgångspunkten för beräkning av den bidragsgrundande inkomsten och den betalningsgrundande inkomsten ska vara inkomsterna under den mest aktuella perioden.

När betalningsskyldigheten bestäms för förfluten tid ska de inkomster som den bidragsskyldiga hade under ramtiden för respektive månad användas i beräkningen av betalningsbeloppet.

Den ramtid som består av de tolv månader för vilka Försäkringskassan har tillgång till inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer föreslås delas in i tre perioder. Inkomsterna under de tre perioderna ska ha olika betydelse för beräkning av den bidragsgrundande och den betalningsgrundande inkomsten. Den första perioden föreslås bestå av de tre mest aktuella kalendermånaderna. Inkomsterna

under denna period speglar enligt utredningens mening bäst den aktuella ekonomiska situationen och betalningsförmågan. Den genomsnittliga inkomsten under dessa tre kalendermånader ska därför vara utgångspunkt för beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten. Detsamma ska av samma skäl gälla för beräkningen av den betalningsgrundande inkomsten. Begreppet betalningsgrundande inkomst används inte i dag i SFB. Begreppet föreslås införas för att skilja på denna inkomst och de inkomster per månad under ramtiden som används som underlag i beräkningen av den betalningsgrundande inkomsten.

Ramtiden består utöver den första perioden av en andra period som utgör de tre kalendermånader som föregår den första och av en tredje period som utgörs av de sex kalendermånaderna dessförinnan. De genomsnittliga inkomsterna under dessa perioder används för att beräkna eventuella tillägg till den bidragsgrundande eller betalningsgrundande inkomsten enligt förslaget i avsnitt 7.2.6.

Såväl den betalningsgrundande inkomsten som den bidragsgrundande inkomsten ska enligt förslaget beräknas som en månadsinkomst. Det innebär att de årsbelopp som i dag anges i SFB i stället anges som månadsbelopp. Inkomstgränsen för vilka inkomster som ska beaktas vid bestämmande av betalningsbeloppet i underhållsstödet, det så kallade grundavdraget, blir därför 10 000 kronor per månad. Den gräns i bostadsbidraget som innebär att ett inkomstavdrag görs för hushåll med barn blir per månad 12 500 kronor för ensamstående och 6 250 kronor för sammanboende och för hushåll utan barn 4 800 kronor för sammanboendes sammanlagda inkomst och för ensamstående 3 400 kronor. Beloppen för unga utan barn har avrundats till närmaste hundratal kronor. Den gräns som i dag används för att bestämma om ett bostadsbidrag ska betalas ut, det vill säga att beloppet ska vara minst 1 200 kronor per år, ändras till 100 kronor per månad.

I vissa fall behöver betalningsskyldigheten för underhållsstöd bestämmas för förfluten tid. I dag finns en bestämmelse som säger att det i sådana situationer ska beaktas bara de beslut om slutlig skatt som förelåg den eller de månader som betalningsskyldigheten avser. Den betalningsgrundande inkomsten bestäms inte i förslaget med underlag i beslut om slutlig skatt, annat än så vitt avser överskott i inkomstslaget kapital. Utredningen föreslår att den nämnda bestämmelsen i stället ska uttrycka att beslut om betalningsskyldighet för

förfluten tid ska grundas på inkomster under ramtiden för respektive månad och bygga på det inkomstunderlag som är känt vid tidpunkten för beslutet.

8.1.6 Tidigare inkomster kan påverka beräkningen

Utredningens förslag: Om den genomsnittliga månadsinkomsten under dels den andra perioden i ramtiden, dels den tredje perioden överstiger en viss inkomstgräns ska ett tillägg göras till den bidragsgrundande inkomsten och den betalningsgrundande inkomsten som motsvarar det belopp som överstiger nämnda gräns. Inkomstgränsen för ett hushåll med bostadsbidrag motsvarar den bidragsgrundande inkomst som innebär att bidraget helt skulle ha varit avräknat. Inkomstgränsen för en bidragsskyldig motsvarar den betalningsgrundande inkomst som innebär att betalningsbeloppet skulle motsvara hela det utbetalda underhållsstödet. Det är de förhållanden som gäller den månad som bidraget respektive underhållsstödet avser som är avgörande för beräkningen.

För makar med bostadsbidrag beräknas inkomstgränsen för var och en av dem. För makar i hushåll utan barn ska de inkomster som beaktas för ensamstående användas.

Skulle den genomsnittliga inkomsten under båda perioderna överstiga inkomstgränsen ska tillägg göras med överskjutande inkomst från båda perioderna. Överstiger den genomsnittliga inkomsten inkomstgränsen under den andra perioden, men inte den äldsta, utgörs tillägget av det belopp som överstiger gränsen under den andra perioden. Överstiger den genomsnittliga inkomsten inkomstgränsen under den äldsta av perioderna, men inte under den andra, ska tilläggsbeloppet utgöras av den överskjutande inkomsten från den äldsta perioden minskad med skillnaden mellan inkomstgränsen och den genomsnittliga inkomsten för den andra perioden. Tillägget kan dock aldrig vara lägre än noll kronor.

Utredningen menar att en övergripande princip om träffsäkerhet i inkomstprövningen i de båda stöden förutsätter att det tas hänsyn till även vissa tidigare inkomster utöver de allra mest aktuella om de tidigare inkomsterna varit relativt höga. Personer som har haft höga inkomster ganska nyligen kan förutsättas att inte ha samma behov

av bostadsbidrag eller nedsättning av betalningsskyldigheten för underhållsstöd som personer som under längre tid har haft lägre inkomst och mindre ekonomiska marginaler. Tidigare höga inkomster kan antas påverka betalningsförmågan både eftersom de indikerar att hushållets behov under den tidigare perioden har kunnat tillgodoses och eftersom det till och med kan ha funnits utrymme för uppbyggnad av en buffert.

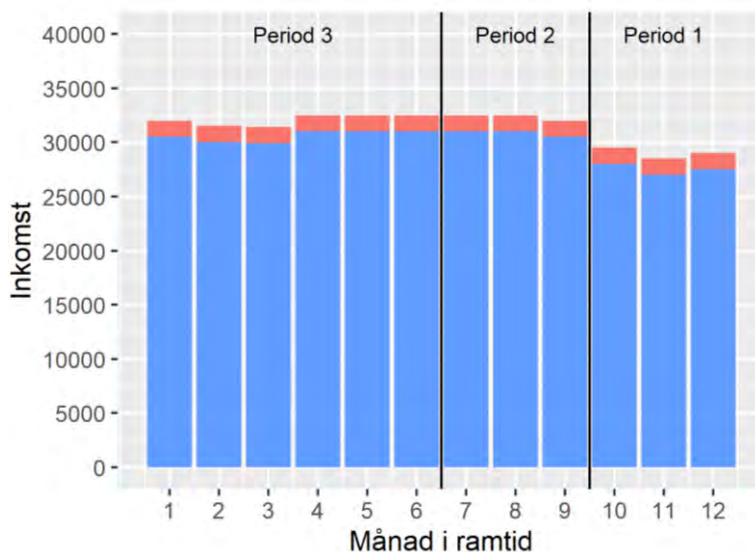
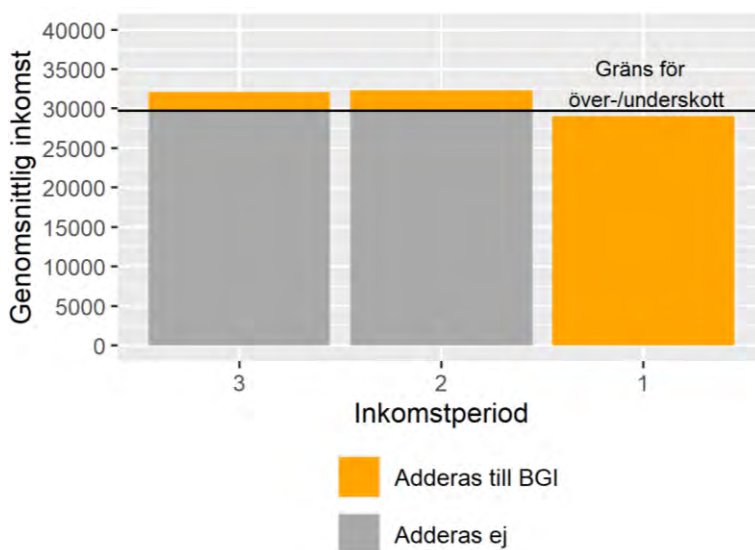
Att någon med mycket höga inkomster under en period på några månader har låg inkomst innebär därför inte att hen tillhör målgruppen för de aktuella stöden, och har inkomsten tidigare varit relativt hög bör behovet anses vara mindre. Detta bör gälla oavsett om nedgången i inkomst är tillfällig eller mer varaktig. För den som får en mer varaktig inkomstsänkning bör dock inkomstprövningen successivt kunna fästa mindre vikt vid de tidigare höga inkomsterna allt eftersom det senare inkomstmönstret tyder på att behov av stöd har uppkommit.

Utredningen förslår därför en modell med tillägg till den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten som beräknats för den mest aktuella tremånadersperioden om inkomsterna tidigare, under ramtiden på tolv månader, varit högre än en viss gräns. Dessa eventuella tillägg föreslås beräknas på ett genomsnitt av inkomsten under dels en tremånadersperiod direkt före den mest aktuella inkomstperioden, dels en sexmånadersperiod dessförinnan. Genom att låta den senare av dessa perioder vara kortare kommer enstaka höga inkomstmånader få större genomslag i den genomsnittliga inkomsten om den intjänats närmare nutid än den får om den i stället intjänats under den tidigare, längre, perioden. För att ytterligare bygga in att höga inkomster närmare nutid ska ha större betydelse än höga inkomster längre tillbaka i tiden, föreslås också att ett tillägg från den tidigare perioden kan reduceras om inkomsten under den senare perioden varit låg. Förslaget innebär alltså att en hög genomsnittlig inkomst under båda perioderna ska innebära att tilläggen från de båda perioderna adderas, att tillägget på grund av en hög genomsnittlig inkomst under den tidigare perioden reduceras när inkomsten under den senare perioden varit låg och att en hög genomsnittlig inkomst under den senare perioden innebär ett oreducerat tillägg även om inkomsten från den tidigare perioden inte varit hög.

Beräkningen av den bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomsten kan illustreras med följande figurer.

Figur 8.1 Illustration av inkomster under ramtiden

Blå staplar markerar inkomst av tjänst hämtat från arbetsgivardeklarationerna och det röda andra inkomster till exempel inkomst av kapital som också läggs till inkomsten för varje månad

**Figur 8.2** Illustration av hur inkomster under ramtidens tre perioder används för att beräkna bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst

Det är inte givet vilken inkomstnivå som indikerar att tidigare inkomster kan påverka en individs betalningsförmåga i dag och därmed också behovet av bidrag respektive förmåga att betala underhållsstöd. Utredningen har för att bestämma denna inkomstgräns tagit utgångspunkt i den inkomstnivå som de båda stöden definierar som den gräns som finns, mellan att få och inte få stöd, i form av bostadsbidrag respektive reducering av betalningsskyldigheten för underhållsstöd. Det innebär att den inkomstgräns som kommer att gälla inte är densamma för alla, utan kommer att bero på hushållets sammansättning i bostadsbidraget och antalet barn som den bidragskyldiga är underhållsskyldig för i underhållsstödet.

Att ha olika inkomstgränser är en betydande fördel. Vad som är att betrakta som en tillräckligt hög inkomst för att tillgodose behoven bör förhålla sig till vilken försörjningsbörda som individen eller hushållet har. Detta uppnås genom kopplingen till den inkomst vid vilken rätten till stöd upphör.

Vid beräkning av bidragsgrundande inkomst innebär förslaget att den inkomstgräns som ska gälla är den som motsvarar den bidragsgrundande inkomst som innebär att rätt till bidrag upphör. Hur hög denna gräns blir beror alltså på hur högt det maximala (oreducerade) bidraget är för det aktuella hushållet. Det beror i sin tur på vilka bidragsgrundande bostadskostnader hushållet har samt för hushåll med barn, hur många barn som finns i hushållet och om dessa är hemmavarande, växelvis boende eller umgängesbarn. Inkomstgränsen för hushåll med barn kan beräknas som det oreducerade bidraget inklusive 50 procent av den bidragsgrundande bostadskostnaden dividerat med 0,2, det vill säga den faktor med vilken inkomsten reducerar bidraget. Till detta belopp ska läggas 12 500 kronor för ensamstående och 6 250 kronor för sammanboende. Det är de förhållanden som gäller den månad som bostadsbidraget avser som avgör inkomstgränsen, det vill säga det har ingen betydelse om till exempel antalet barn var fler eller färre tidigare under ramtiden. För motsvarande beräkning för unga utan barn ska hänsyn tas till de regler om inkomst och bidrag till bostadskostnader som gäller för sådana hushåll. För makar i hushåll utan barn ska för var och en av dem inkomstgränsen beräknas med utgångspunkt i vilka inkomster som beaktas för ensamstående utan barn.

Vid beräkning av betalningsgrundande inkomst innebär förslaget att inkomstgränsen är den som motsvarar den inkomst som innebär att den bidragsskyldiga skulle ha fått ett betalningsbelopp som motsvarar fullt underhållsstöd. Hur hög inkomstgränsen är beror på hur många barn som föräldern är underhållsskyldig för (oberoende av om dessa har underhållsstöd) och hur gamla de barn som underhållsstöd betalas för är. Även här är det de förhållanden som gäller den månad som underhållsstödet avser som avgör inkomstgränsen.

Gränser för vilken genomsnittlig månadsinkomst som innebär att tillägg till den bidragsgrundande inkomst i några fall anges i följande tabell.

Tabell 8.1 Inkomstgränser för unga utan barn samt vid olika antal barn för ensamstående beroende på antalet hemmavarande (hv), växelvis boende (vxv) eller umgängesbarn (um) samt boendekostnad (låg bokostnad 1 000 kronor under taket), exempel

Hushåll	Inkomstgräns
Utan barn	7 510 kr/mån
1 um, låg bokostnad	22 250 kr/mån
1 vxv, låg bokostnad	26 250 kr/mån
1 hv, låg bokostnad	27 250 kr/mån
1 um	24 750 kr/mån
1 vxv	28 750 kr/mån
1 hv	29 750 kr/mån
2 um	26 750 kr/mån
2 vxv	31 750 kr/mån
2 hv	33 750 kr/mån
3 um	29 000 kr/mån
3 vxv	36 000 kr/mån
3 hv	38 750 kr/mån

Anm: För sammanboende med barn är inkomstgränserna genomgående 6 250 kronor lägre per månad.

Gränsen för vilken genomsnittlig månadsinkomst som innebär tillägg till den betalningsgrundande inkomsten i några fall anges i den följande tabellen.

Tabell 8.2 Inkomstgränser vid olika antal barn, beroende på ålder på barnet med underhållsstöd, exempel

Hushåll	Inkomstgräns
1 5-åring	21 236 kr/mån
1 11-åring	22 307 kr/mån
1 16-åring	24 807 kr/mån
2 11-åringar	24 983 kr/mån
3 11-åringar	27 230 kr/mån
4 11-åringar	32 232 kr/mån
5 11-åringar	36 922 kr/mån

8.2 För den som har inkomst av näringsverksamhet gäller nuvarande regler

Utredningens förslag: Den sökande och den betalningsskyldiga ska själv ange om hen har eller under ramtiden har haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Då ska bostadsbidrag respektive betalningsskyldighet prövas enligt nuvarande regler. Prövning enligt nuvarande regler ska också göras om det i efterhand visar sig att någon har haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet utan att ha uppgett det. Prövning av betalningsskyldighet för underhållsstöd ska också göras enligt nuvarande regler för den som har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet enligt det beslut om slutlig skatt som fattats före februari det år betalningsskyldigheten avser. Prövning enligt nuvarande regler ska dock inte göras om överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet är litet. Är överskottet lägre än 6 000 kronor per kalenderår gäller föreslagna bestämmelser. Överskottet i inkomstslaget ska då inte heller beaktas vid beräkningen av betalningsgrundande inkomst och bidragsgrundande inkomst.

Utredningen anser att det är viktigt att behandla alla inkomster av förvärvsarbete på ett så likartat sätt som möjligt. Det bör inte vara skillnad på hur en inkomst påverkar bidraget eller betalningsskyldigheten beroende på om det är inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete. Rent principiellt bör därför inte inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete, oftast inkomst av näringsverksamhet, behandlas olika. För personer som under en viss tid både har

en anställning och inkomst av näringsverksamhet från till exempel en enskild firma är det viktigt att de olika inkomsterna inte hänför sig till olika perioder, om de tillsammans ska spegla inkomsten vid en viss tidpunkt.

Arbete utfört i en anställning och i till exempel en enskild firma kan kombineras på olika sätt. Arbetet kan utföras parallellt, till exempel någon eller några veckor av anställning följt av någon eller några veckor med arbete i den enskilda firman, några dagar i veckan i respektive verksamhet eller till och med några timmar per dag i vardera verksamheten. Arbetet kan i andra fall utföras så att arbetet i den enskilda firman utförs under en säsong av året och anställningen varar en annan. Sett över ett år kan också en person ha övergått från anställning till arbete i enskild firma eller tvärtom.

En korrekt inkomst kan bara mätas genom att summera inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet från samma period om inkomsten från de olika verksamheterna är säsongsberoende eller den ena typen av inkomst övergår till den andra. Om inkomsten av anställning för exempelvis en viss månad summeras med en inkomst av näringsverksamhet som helt eller delvis härrör från en annan period, till exempel en genomsnittlig inkomst av näringsverksamhet över året, så kommer summan inte reflektera den inkomst som den enskilda hade den månaden. Även i de situationer som arbetet sker mer parallellt kan det bli missvisande om inkomsterna inte hämtas från samma månad. En person kan exempelvis ha en inkomst av anställning som utgörs av en timanställning som ibland är relativt omfattande och ibland betydligt mindre omfattande. Arbetet i till exempel en enskild firma kan då utföras på ledig tid, det vill säga när timanställningen inte ger någon inkomst.

Någon oberoende information om när under året en person har sin inkomst när de bedriver näringsverksamhet finns dock inte. Det finns inget rapporteringssystem som på motsvarande sätt som arbetsgivardeklarationer ger möjlighet att löpande följa hur inkomsterna fördelas över tid. Inte heller när året har gått och den person som har inkomst av näringsverksamhet deklarerar sin inkomst kommer inkomstens fördelning över året att redovisas. Det innebär inte att det är omöjligt att med någon grad av säkerhet uppskatta hur överskottet av näringsverksamheten fördelas över året.

Enskilda näringsidkare med en omsättning på mindre än tre miljoner kronor per år får tillämpa den så kallade kontantmetoden i sin

bokföring. Kontantmetoden innebär att inkomster och utgifter normalt bokförs enligt kontantprincipen, det vill säga inkomster bokförs när pengarna finns tillgängliga för den enskilda och utgifter bokförs när betalningen sker. Det finns dock vissa undantag för större investeringar och för bokföringen i samband med att årsboks slut upprättas. Det finns goda skäl att tro att merparten av dem som berörs av reglerna om beräkning av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst tillämpar kontantmetoden. Emellertid finns det också redovisningsregler som medger att den löpande bokföringen senareläggs under året om verksamhetens omsättning är liten, varför det för en enskild näringsidkare kan vara svårt att vid en given tidpunkt ställa samman vilka inkomster och utgifter som hen har haft under den senaste tiden. För åtminstone en del av den typ av verksamhet som bedrivs i enskild näringsverksamhet kan det också ifrågasättas om information om inkomster och utgifter under en begränsad tid ger tillräckligt underlag för att bedöma verksamhetens ekonomiska ställning på ett sådant sätt att det kan bedömas i vilken utsträckning den enskilda näringsidkaren har möjlighet att bekosta privat konsumtion.

Utredningen har sökt olika vägar för att basera beräkningen av betalningsgrundande och bidragsgrundande inkomst på överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet på samma sätt som i förslaget avseende överskottet i inkomstslaget tjänst, det vill säga inkomster kalendermånad för kalendermånad under ramtiden. Att på så sätt låta variation över året, när det gäller inkomst av näringsverksamhet påverka vilket bidrag eller betalningsbelopp som den enskilda har, som i inkomstslaget tjänst, skulle ge en hög temporal träffsäkerhet också för den som helt eller delvis försörjer sig på inkomst från näringsverksamhet. Efter noggranna överväganden har dock utredningen funnit att en sådan lösning inte för närvarande kan föreslås.

Svårigheter för den enskilda att vid en viss tidpunkt ange hur stort överskottet av näringsverksamheten är, i synnerhet för enskilda månader, i kombination med bristande möjligheter för Försäkringskassan att bedöma om de uppgifter som lämnas om sådana inkomster är rimliga gör att utredningen inte kan föreslå en sådan ordning. Lämpligheten i att använda inkomster och utgifter under en begränsad period som indikator på den enskildas privatekonomiska ställning i vissa typer av näringsverksamhet bidrar också till detta ställningstagande. Även svårigheter att i efterhand kontrollera om de uppgifter

som legat till grund för beslut om bostadsbidrag och betalningsskyldighet är korrekta har betydelse för det förslag som lämnas.

I juli 2021 lämnade Utredningen om förenklade skatteregler för att underlätta och främja egenföretagande (Fi 2019:09) sitt betänkande *Mikroföretagande – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen*. I betänkandet föreslås ett system som skulle innebära att vissa enskilda näringsidkare beskattas på ett annat sätt än i dag. En fysisk person som bedriver självständig verksamhet ska frivilligt kunna öppna ett så kallat mikroföretagarkonto. Därefter ska alla insättningar på kontot beskattas med en schablon som till sin nivå motsvarar beskattning i inkomstslaget näringsverksamhet. Beskattning ska dock ske utanför de tre inkomstslag som regleras i inkomstskattelagen (1999:1229). Systemet föreslås införas 2024. Förslaget har sänts ut på remiss. Enligt utredningens mening skulle ett förverkligande av det föreslagna systemet innebära att personer med mikroföretagarkonto utan nämnvärda anpassningssvårigheter skulle kunna få den del av inkomsten som beskattas via den föreslagna schablonskatten hanterad på samma sätt som det utredningen föreslår ska gälla inkomst av tjänst. På så vis skulle många enskilda näringsidkare också kunna få en bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst baserad på aktuell inkomst. Som förslaget presenterats skulle dock bara en mindre del av alla enskilda näringsidkare omfattas av de nya reglerna.

Det finns två huvudsakliga alternativ för hantering av näringsinkomster när en hantering på samma sätt som inkomst av tjänst inte kan genomföras. Det ena alternativet är att hantera inkomster av näringsverksamhet annorlunda än inkomst av tjänst, det andra är att ha särskilda regler för dem som har någon inkomst av näringsverksamhet. Det första alternativet skulle till exempel kunna innebära att det överskott i inkomstslaget näringsverksamhet som används i inkomstunderlaget, hämtas från det senaste beslutet om slutlig skatt. Eftersom förslaget i övrigt innebär att överskottet i inkomstslaget tjänst utgörs av mer aktuella inkomster skulle det innebära att de olika typerna av inkomst av förvärvsarbete regelmässigt skulle avse olika tidsperioder. En sådan ordning skulle därför riskera att leda till mycket missvisande inkomstunderlag för den som har både inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet. Utredningens analyser visar att merparten av dem som har inkomst av näringsverksamhet också har inkomst av tjänst. Utredningen föreslår därför att det andra huvudalternativet används, det vill säga att personer med inkomst av

näringsverksamhet får sitt inkomstunderlag bestämt på annat sätt än personer utan sådana inkomster.

Utredningens förslag innebär att en beräkning av såväl betalningsgrundande inkomst som bidragsgrundande inkomst ska göras enligt nuvarande regler för den som har ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. En prövning av betalningsskyldighet i ett ärende om underhållsstöd ska göras enligt nuvarande regler i två situationer. Den som har överskott av näringsverksamhet enligt det senaste beslutet om slutlig skatt fattat före februari månad det år betalningsskyldigheten bestäms för ska prövas enligt nuvarande regler. Den som uppger att hen har inkomst av näringsverksamhet i samband med prövningen eller uppger att hen har haft inkomst av näringsverksamhet under ramtiden (det vill säga under det senaste dryga året) ska prövas enligt nuvarande regler. Prövning enligt nuvarande regler ska göras från och med den månad som de inkomstuppgifter den bidragskyldiga lämnat ingår i ramtiden enligt de föreslagna reglerna. Prövningen kan dock göras från en annan tidpunkt om det framkommer annan information som tyder på att inkomsterna uppkommit från en annan tidpunkt. Den som utan att uppge att hen haft överskott av näringsverksamhet, men som i samband med en efterkontroll i förhållande till senare fattat beslut om slutlig skatt visar sig ha haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet, ska i efterhand få sin prövning gjord enligt nuvarande regler. En ny prövning ska då göras av betalningsbeloppet för var och en av de månader vars ramtid innehåller någon av månaderna under det kalenderår som beslutet om slutlig skatt omfattar. I det sistnämnda fallet ska dock tidigare beslut stå fast om betalningsbeloppet annars skulle ha bestämts till ett lägre belopp.

För den som har eller ansöker om bostadsbidrag ska prövning enligt nuvarande regler göras om den sökande i samband med prövningen uppger att hen har inkomst av näringsverksamhet eller uppger att hen har haft inkomst av näringsverksamhet under ramtiden (det vill säga under det senaste dryga året). Prövning enligt nuvarande regler ska göras från och med den kalendermånad som de inkomstuppgifter den sökande lämnat ingår i ramtiden. Prövningen kan dock göras från en annan tidpunkt om det framkommer annan information som tyder på att inkomsterna uppkommit från en annan tidpunkt. Den som utan att uppge att hen haft överskott av näringsverksamhet, men som i samband med en efterkontroll i förhållande till senare fattat beslut om slutlig skatt visar sig ha haft överskott i

inkomstslaget näringsverksamhet, ska i efterhand få sin prövning gjord enligt nuvarande regler. En ny prövning ska då göras av bostadsbidraget för var och en av de månader vars ramtid innehåller någon av månaderna under det kalenderår som beslutet om slutlig skatt omfattar. I det sistnämnda fallet ska dock tidigare beslut stå fast om bidraget annars skulle ha bestämts till ett högre belopp. Om bostadsbidraget avser makar eller sammanboende ska nuvarande regler gälla i de situationer som beskrivs ovan om minst en av dem har inkomst av näringsverksamhet på sätt som beskrivs nedan.

Genomgående ska gälla att om överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet är litet ska sådana inkomster inte beaktas, varken i prövningen av om nuvarande regler ska tillämpas eller i inkomstunderlaget vid tillämpning av nya regler. Utredningen anser att det kan bortses från överskott på mindre än 6 000 kronor per år. Gränsen ska gälla det kalenderår i vilken en månad i ramtiden ingår, eller, i fråga om en person som uppger sig ha inkomst av näringsverksamhet, innevarande kalenderår. Vid bedömning av om gränsen överskrids innevarande kalenderår ska hela årets överskott uppskattas. Förslaget innebär också att ett överskott i inkomstslaget som inte uppgår till 6 000 kronor för ett kalenderår inte ska beaktas vid beräkningen av betalningsgrundande och bidragsgrundande inkomst. Om näringsverksamheten har ett räkenskapsår som inte motsvarar ett kalenderår ska verksamhetens överskott anses fördelat mellan kalenderår som antalet månader av räkenskapsåret är fördelat mellan kalenderåren.

Både bidragsskyldiga och mottagare av bostadsbidrag ska vara skyldiga att anmäla om de får inkomst av näringsverksamhet i de fall tillämpning enligt nuvarande regler inte redan sker. Normalt bör Försäkringskassans beslut att tillämpa de särskilda reglerna för personer med näringsinkomster kunna fattas med en sådan anmälan som grund. Även i en situation då någon inte anmält näringsinkomst ska dock Försäkringskassan kunna pröva om det är sannolikt att sådana inkomster kommer att uppkomma. Det kan till exempel handla om personer som dessförinnan visat sig ha näringsinkomster utan att en anmälan har gjorts och det finns skäl att tro att verksamheten fortfarande bedrivs. Det kan också handla om situationer då den enskilda själv bedömer att vissa inkomster inte utgör inkomst av näringsverksamhet utan inkomst av tjänst, men Försäkringskassan har grund för att göra en annan bedömning. Det kan förstås också handla om att en anmälan inte har gjorts med anledning av att den enskilda bedömer att

verksamheten inte kommer att leda till ett överskott som överstiger 6 000 kronor per år, men Försäkringskassan har grund för att göra en annan bedömning. Vidare ska Försäkringskassan kunna pröva och besluta om att inte tillämpa de särskilda reglerna om näringsinkomster även om den enskilda anmäler att hen har eller kommer att ha sådana inkomster. Även här ska detta ske om Försäkringskassan har grund för att göra en annan bedömning om förekomsten eller storleken på överskottet i inkomstslaget näringsverksamhet.

Ett skäl till att Försäkringskassan behöver göra en egen bedömning av om kriterierna för att tillämpa de särskilda reglerna för personer med näringsinkomst är, vid sidan av att enskilda kan ha svårt att i vissa situationer göra en välgrundad bedömning själva, att det kan finnas ekonomiska incitament att bli prövad enligt de särskilda reglerna eller inte. Avsikten med ett särskilt regelverk för personer med överskott i inkomstslaget näringsverksamhet är inte att den enskilda själva ska kunna välja vilket regelverk som är mest fördelaktigt.

Rent lagtekniskt hanteras de särskilda regler som bör gälla för personer med ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet genom att dessa bestämmelser läggs i ett nytt kapitel 19 a kap. gällande beräkning av betalningsskyldighet för underhållsstöd och ett nytt kapitel 98 a kap. för beräkning av bidragsgrundande inkomst i bostadsbidraget.

8.3 Skälighetsbedömning av betalningsbeloppet i vissa fall

Utredningens förslag: I vissa situationer ska betalningsbeloppet kunna bestämmas genom en skälighetsbedömning om betalningsförmågan uppenbart avviker från det som framkommer av tillgängliga inkomstuppgifter som ligger till grund för beräkningen.

Betalningsbeloppet ska också kunna skälighetsbedömas om den bidragsskyldiga vägrar att medverka vid bestämmandet av korrekt inkomst och detta leder till att betalningsbeloppet inte kan bestämmas korrekt.

De bestämmelser som i viss utsträckning jämnställer bidragsskyldiga i underhållsstödsärenden med försäkrade när det gäller anmälningsskyldighet för ändrade förhållanden, utökas så att de omfattar också uppgifter som påverkar betalningsskyldigheten till Försäkringskassan

I reglerna om bostadsbidrag finns den så kallade generalklausulen. Bestämmelsen finns för att det i vissa situationer, även om ett hushåll har låg inkomst, ska vara möjligt att avslå en ansökan eller i pågående ärenden dra in eller sätta ned bidraget. De situationer som avses är när det är uppenbart att det på grund av tillgångar, inkomster eller någon annan omständighet saknas behov av det bidrag som kan beräknas enligt bestämmelserna om bostadsbidrag. Även om en viss tillgång eller förmögenhet inte ska räknas in i den bidragsgrundande inkomsten får generalklausulen tillämpas. Utredningen föreslår att en ny regel i underhållsstödet förs in med samma syfte, det vill säga att betalningsbeloppet ska kunna fastställas till ett högre belopp i motsvarande situationer. Utredningen anser att klausulen i bostadsbidraget behövs för att hantera vissa situationer då inkomsten beräknad enligt reglerna inte ger en korrekt bild av den sökandes ekonomiska situation. Utredningen anser att en liknande regel av samma skäl behövs även vid fastställandet av betalningsbelopp i underhållsstödet. En reducering av betalningsskyldigheten, från att betala det belopp som betalas ut till barnet, bör inte komma i fråga om det är uppenbart att den bidragsskyldiga har förmåga att betala hela beloppet. Likaså kan det vara uppenbart att den bidragsskyldiga har förmåga att betala mer än vad inkomstunderlaget visar, även om det inte är det fulla underhållsstödsbeloppet. Även de särregler som föreslås för personer som har inkomst av näringsverksamhet kan innebära att det regelverk som gäller en enskild individ kan vara uppenbart missvisande för den faktiska betalningsförmågan, varför tillämpning av den föreslagna bestämmelsen kan komma i fråga även i sådana situationer. Motsvarande bör också kunna gälla i situationer då ett hushåll med bostadsbidrag har näringsinkomst. Även då bör kunna bedömas att behovet av bidrag uppenbart inte motsvarar det som en ren tillämpning av reglerna för beräkning av bidragsgrundande inkomst visar.

I 110 kap. 48 § SFB finns bestämmelser som i viss utsträckning jämnställer bidragsskyldiga i underhållsstödsärenden med försäkrade när det gäller anmälningsskyldighet för ändrade förhållanden. Dessa bestämmelser föreslås utökas så att de omfattar inte bara uppgifter som påverkar frågor om anstånd för betalning av underhållsstöd, utan också ska gälla uppgifter som påverkar betalningsskyldigheten till Försäkringskassan.

När betalningsbeloppet för underhållsstöd ska bestämmas behöver vissa uppgifter lämnas av den bidragsskyldiga. Samtidigt kan den bidragsskyldigas vilja att medverka i utredningen vara liten. Hen kan vara ovillig att medverka rent generellt, men också vara ovillig att meddela ytterligare inkomster som leder till ett högre betalningsbelopp. Till skillnad från en situation då någon ansöker om en förmån kan inte utredningen resultera i ett avslag eller en avvisning om den enskilda inte medverkar. Utredningen föreslår därför att regelverket i underhållsstödet kompletteras med bestämmelser som innebär att Försäkringskassan kan besluta att betalningsbeloppet blir högre, ytterst hela det utbetalade beloppet, än det som framräknats på kända uppgifter, om den enskilda vägrar att medverka i utredningen. En förutsättning för ett sådant beslut är dock att det finns skäl att tro att bristen på medverkan innebär att ett korrekt underlag annars inte kan tas fram.

Eftersom skälighetsbedömningar av bidragsskyldigas inkomster kan komma i fråga även vid beviljande av utfyllnadsbidrag, vid beräkning av så kallade fiktiva betalningsbelopp, kommer de nya bestämmelserna även att kunna tillämpas för storleken på utfyllnadsbidrag.

Utredningen har övervägt att i detta steg ytterligare harmonisera inkomstunderlagen i underhållsstöd och bostadsbidrag. Detta skulle främst kunna åstadkommas genom att återinföra en regel om att förmögenhet också ska påverka betalningsbeloppet men även genom att vissa övriga inkomster som ingår i den bidragsgrundande inkomsten också uttryckligen ska påverka den betalningsgrundande inkomsten. Reglerna om att förmögenhet skulle beaktas i underhållsstödet avskaffades i samband med att förmögenhetsskatten avskaffades och därmed försvann möjligheten att via Skatteverket få information om bidragsskyldigas förmögenhet. Samtidigt behölls förmögenhetsprövningen i bostadsbidraget med hänvisning till att det skulle kunna uppfattas som stötande att personer med låga inkomster men stora förmögenheter skulle kunna få bidrag till sin försörjning från staten.¹ Enligt utredningens uppfattning är motsvarande argument högst giltigt också i underhållsstödet.

Med utgångspunkt i att göra endast begränsade förändringar utöver övergången från dagens beräkning av bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst till beräkning på aktuella månadsinkomster

¹ Prop. 2008/09:203 s. 19 f.

har utredningen dock ansett att sådana förändringar bör anstå till dess mer omfattande förändringar görs av regelverket. Genom att införa en bestämmelse om skälighetsbedömning av betalningsbeloppet om betalningsförmågan uppenbart är högre än vad inkomstunderlaget visar kan dock en bidragsskyldigs förmögenhet ändå beaktas om denna gör att det är uppenbart att hen kan betala ett högre belopp än vad som annars skulle ha gällt.

8.4 En ny ansökan om bostadsbidrag ska lämnas in efter tolv månader och särskilda omräkningsbeslut fattas varje månad

Utredningens förslag: En ansökan om bostadsbidrag får avse högst tolv på varandra följande kalendermånader. Varje månad mellan prövningarna av ansökningar ska särskilda omräkningsbeslut fattas utifrån det inkomstunderlag som då föreligger. Omräkningsbesluten ska kunna fattas utan föregående underrättelse.

Utredningen finner inte skäl att vid en övergång till nytt inkomstunderlag för beräkning av bidragsgrundande inkomst ändra på dagens regler som fastställer att ett hushåll behöver ansöka om bostadsbidrag var tolfte månad. Även om det finns en skyldighet för sökande att anmäla ändrade förhållanden som påverkar bostadsbidraget finns det fördelar med att en ny ansökan behöver göras efter en viss tid. Det finns också fördelar med att en prövning görs i handläggningen med viss regelbundenhet. Med tillgång till inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer bör behovet av att ofta pröva bostadsbidraget minska, i vart fall för dem med enbart eller huvudsakligen inkomst av tjänst. Att basera överskottet i inkomstslaget kapital på beslut om slutlig skatt minskar också behovet av återkommande prövningar. Trots detta föreslår utredningen att nuvarande ordning med ansökan minst var tolfte månad kvarstår.

För varje månad ska en ny bidragsgrundande inkomst beräknas. Den bidragsgrundande inkomsten bestäms alltid utifrån inkomsterna under de tolv månader som föregår månaden före den månad bidraget betalas ut. Ramtiden är en så kallad rullande tolv månadersperiod

där varje ny beräkning innebär att en ny kalendermånad tillkommer och en kalendermånad faller bort ur ramtiden. Detsamma gäller även för den trekalendermånadersperiod som främst har betydelse för den bidragsgrundande inkomsten. Normalt innebär inte en ny beräkning att inkomsterna förändras för de elva kalendermånader som är gemensamma för två på varandra följande kalendermånadsberäkningar.

I merparten av dessa beräkningar kommer i praktiken inkomstunderlaget för en ny kalendermånad innebära att en ny uppgift hämtad från arbetsgivardeklarationer läggs till i inkomstunderlaget. Uppgiften finns tillgänglig för Försäkringskassan i slutet av månaden efter inkomstmånaden, det vill säga cirka en månad före den första månaden när denna inkomstuppgift ligger till grund för en utbetalning av bostadsbidrag.

Utredningen anser att det är viktigt att nya inkomstuppgifter används så snart som möjligt efter att de finns tillgängliga för att inkomstunderlaget ska vara så aktuellt som möjligt. Samtidigt är det viktigt att bostadsbidragshushållet ges information om vilket bidrag de kommer att få i god tid före utbetalningen. För att hantera avvägningen mellan dessa två intressen föreslår utredningen att Försäkringskassan ska kunna fatta beslut om bostadsbidragets storlek så fort nya uppgifter från arbetsgivardeklarationer finns tillgängliga och därefter skyndsamt förmedla beslutet till bidragshushållet. Ett sådant förfarande medger inte tid för kommunikering inför beslut om bidragsbelopp. Utredningen föreslår därför att ett omräkningsbeslut ska kunna fattas utan föregående underrättelse.

Den bestämmelse som föreslås om beslut utan föregående underrättelse omfattar inte bara när nya uppgifter från arbetsgivardeklarationer finns tillgängliga utan också vissa andra inkomstuppgifter. Dessa föreslås vara uppgifter om överskott i inkomstslaget kapital hämtade från beslut om slutlig skatt, förmåner som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, studiemedel, pension enligt utländsk lagstiftning och avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal. Försäkringskassan ska också få räkna om bostadsbidraget utan föregående underrättelse när en ändring görs av taxeringsvärdet för en fastighet som den bidragsberättigade äger men som inte utgör hens permanentbostad. Liknande bestämmelser om omräkningsbeslut utan föregående underrättelse finns i dag i SFB gällande omräkning av bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och boendetillägg.

De uppgifter som utredningen tagit del av visar att det finns skäl att tro att de uppgifter från arbetsgivardeklarationer som finns tillgängliga i slutet av månaden efter inkomstmånaden har hög tillförlitlighet. Trots detta måste det finnas en möjlighet för ett bidragshushåll att invända mot att den inkomst som framkommit från sådana uppgifter överensstämmer med det överskott av inkomst av tjänst som de haft under en enskild månad. Senast i samband med att en utbetalare lämnar en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration till Skatteverket ska utbetalaren lämna information till betalningsmottagaren om uppgifterna. Den enskilda kan alltså redan innan Försäkringskassan fått ta del av uppgifterna uppmärksamma om de uppgifter som lämnas är korrekta. Trots det är det inte sannolikt att ett bidragshushåll hinner vidta några åtgärder före Försäkringskassans beslut är fattat. I den utsträckning uppgifter från arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer inte stämmer överens med den enskildas inkomst av tjänst är det därför troligt att detta uppmärksammas först efter beslut är fattat. Ett beslut måste därför kunna ändras. Det gäller förstås också om det på annat sätt än genom att den enskilda har invändningar mot uppgifter i dessa arbetsgivardeklarationer framkommer att uppgifter som legat till grund för beslut varit felaktiga. Det är viktigt att sådana ändringar kan göras på ett smidigt sätt, och om möjligt också skyndsamt så att felaktiga utbetalningar kan åtgärdas snabbt, och om möjligt helst förhindras. Förslag till regler om ändring av tidigare fattade beslut beskrivs i avsnitt 8.7 nedan.

8.5 Betalningsbelopp bestäms varje månad i särskilda omräkningsbeslut

Utredningens förslag: En bidragsskyldigs betalningsbelopp ska räknas om varje månad i samband med att nya uppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer finns tillgängliga. Dessa särskilda omräkningsbeslut ska kunna fattas utan föregående underrättelse.

Liksom bidragsgrundande inkomst föreslås den betalningsgrundande inkomsten, och därmed bidragsskyldigas betalningsbelopp beräknas och beslutas i särskilda omräkningsbeslut en gång per månad. Sådana beslut ska i likhet med de som gäller bostadsbidrag kunna fattas utan föregående underrättelse. Av samma skäl som anges i föregående avsnitt behöver också regler finnas som möjliggör en smidig och skyndsam ändring av dessa beslut om den bidragsskyldiga visar att de inkomstuppgifter som legat till grund för beslutet inte överensstämmer med den faktiska inkomsten.

Enligt nuvarande regelverk ska en omprövning av betalningsbeloppet göras från februari månad varje år grundat på det beslut som fattats föregående år om slutlig skatt för inkomståret dessförinnan. Den årliga omprövningen innefattar även ärenden där betalningsskyldigheten har bestämts genom en skälighetsbedömning.

En skälighetsbedömning av betalningsskyldigheten ska göras när det är uppenbart att den bidragsskyldiga inte utnyttjar sin förvärvsförmåga och inte heller har godtagbara skäl för att inte göra det. Regeln om att beslut om betalningsbelopp ska omprövas årligen bortfaller av naturliga skäl när särskilda omräkningsbeslut fattas varje månad. Utredningen har därför funnit skäl att särskilt uttala att beslut om skälighetsbedömning av betalningsskyldigheten, ska omprövas när förhållanden ändras som påverkar bedömningen. Detsamma gäller beslut som fattas enligt den föreslagna bestämmelsen om skälighetsbedömning av betalningsbeloppet om betalningsförmågan uppenbarligen avviker från den som tillgängliga inkomstuppgifter visar (se avsnitt 8.3).

Av samma skäl som att betalningsskyldigheten behöver justeras, i samband med att nya uppgifter från arbetsgivardeklarationer finns tillgängliga, ska också utfyllnadsbidragets storlek kunna ändras genom särskilda omräkningsbeslut. Liksom i dag föreslås dock att sådana ändringar inte ska få genomslag retroaktivt.

8.6 Beräkning och utredning av inkomster inom ramtiden

Utredningens bedömning: Den vanligaste inkomsttypen för såväl betalningsskyldiga som bostadsbidragshushåll är inkomst av tjänst. Användningen av inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer kommer därför innebära att såväl inkomstnivåer som 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. Även vissa andra inkomster kan redan i dag, eller kan med utökad informationsinhämtning, göras tillgängliga för beräkning av inkomster under ramtiden på ett tillförlitligt sätt.

Ett system baserat på månatliga inkomster kommer dock i flera situationer kräva att inkomstuppgifter hämtas in direkt från den sökande eller den betalningsskyldiga. Sådana uppgifter behöver alltid rimlighetsbedömas och i många fall kontrolleras. Sådana rimlighetsbedömningar och kontroller behöver utgå från vissa grundläggande principer, som kan vara olika för olika inkomsttyper, som understödjer systemets grundläggande funktion att vara träffsäkert och baserat på aktuella historiska inkomster.

Utredningen har tagit del av ett relativt omfattande statistiskt material avseende inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationer. Utifrån uppgifter om mottagare av bostadsbidrag och bidragsskyldiga har vi kartlagt inkomstmönster hos de båda grupper som berörs av våra förslag. En beskrivning ges i avsnitt 3.3. Våra analyser visar också att arbetsgivardeklarationerna har en god överensstämmelse med den inkomst av tjänst som senare utgör underlag för beslut om slutlig skatt.

I de flesta fall finns det alltså goda skäl att tro att inkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer kommer att vara tillräckliga för att beräkna och besluta om bidragsgrundande och betalningsgrundande inkomst. På motsvarande sätt finns det ytterligare inkomsttyper som Försäkringskassan bör kunna låta automatiskt ingå, korrekt fördelade över tid, i beräkningarna. Det kommer dock att finnas vissa typer av inkomster (och utgifter som är avdragsgilla) som inte på samma sätt kommer att kunna hämtas in genom informations-

överföring från Skatteverket eller annan tredje part. Det handlar om vissa begränsade inkomster inom inkomstslaget tjänst, avdrag i inkomstslaget tjänst, merparten av uppgifter om inkomst av näringsverksamhet och vissa andra inkomster.

För närvarande bedöms svårigheterna att på ett tillförlitligt sätt beräkna månatliga överskott i inkomstslaget näringsverksamhet vara så stora att utredningen har föreslagit att alla inkomstprövningar där sådana överskott förekommer ska göras enligt nuvarande regler.

Grundprincipen bör för alla övriga inkomster och utgifter vara att de fördelas över tid enligt kontantprincipen och att såväl storleken på inkomsterna och utgifterna som deras fördelning över tid ska rimlighetsbedömmas. En sådan rimlighetsbedömning kan, beroende på hur och hur mycket de påverkar beräkningarna, göras med olika högt ställda krav på utredning och underlag. Det kan handla om allt från att uppgifter som den enskilda lämnar kan godtas utan vidare utredning om de handlar om tillkommande mindre inkomster till ingående utredning med underlag från tredje part för att verifiera en betydande inkomstnedgång eller stora avdragsgilla utgifter. Det bör påpekas att Försäkringskassan även i dag ska göra en rimlighetsbedömning av inkomstuppgifter från personer som söker bostadsbidrag. Kompetens kring hur sådana bedömningar ska göras, som både kräver uppgifter om arbets-, hushålls- och bostadssituation och viss kunskap om skatteregler, finns således redan upparbetad inom Försäkringskassan. I och med att ett månadsbaserat system kräver fördelning av inkomster över tid och utgör underlag för slutliga beslut innan Skatteverket har beslutat om slutlig skatt behöver dock stödet för dessa bedömningar utvecklas.

Det är inte utredningens uppgift att i detalj beskriva hur bedömningarna ska göras. Utredningen redovisar dock här hur bedömningar kan göras i vissa situationer på hur olika typer av inkomster kan utredas och beräknas under ramtiden. Utredningen vill understryka att det är till stor fördel om uppgifter om inkomster tas om hand skyndsamt, då det kan innebära att beslut om bostadsbidrag och betalningsbelopp blir korrekta och att felaktiga beslut kan rättas kort tid efter att de fattas. På så sätt kan felaktiga utbetalningar eller betalningskrav undvikas eller i alla fall regleras inom kort så att reglernas syfte uppnås och skuldsättning undviks. Detta förutsätter, vid sidan av en snabb handläggning, att enskilda uppfyller sin anmälningsskyldighet så skyndsamt som möjligt. Reglerna om anmälnings-

skyldighet föreskriver en skyndsam anmälan, men utredningen vill poängtera att Försäkringskassan bör göra bidragshushåll och bidragsskyldiga ytterligare uppmärksamma på detta för att felaktigheter ska kunna undvikas.

Den sökande eller bidragsskyldiga anmäler att den inkomst av tjänst som framgår av arbetsgivardeklarationer inte är korrekt

Det förekommer att de inkomstuppgifter som utbetalare lämnar i arbetsgivardeklarationer inte överensstämmer med den inkomst som en person faktiskt har. Det förekommer också att en utbetalare inte alls lämnar inkomstuppgifter trots att sådana uppgifter ska lämnas. Den som ansöker om bostadsbidrag eller har bostadsbidrag och får ett omräkningsbeslut för en månad ska vara skyldig att anmäla om de uppgifter som hämtats från arbetsgivardeklarationer inte överensstämmer med överskottet i inkomstslaget tjänst beräknat för respektive månad. Samma anmälningsskyldighet gäller också för den som är bidragsskyldig. I de fall uppgifterna från arbetsgivardeklarationer i ovan nämnda situationer inte är korrekta kan en sådan anmälan alltså komma in från den enskilda. Den inkomst som den enskilda hävdar att hen har kan vara högre eller lägre än den som framkommer av arbetsgivardeklarationer.

Är den riktiga inkomsten högre än den som framgår av arbetsgivardeklarationer bör Försäkringskassan ställa frågor till den enskilda om orsaken till avvikelsen för att dels utesluta att den enskilda missuppfattat vilka uppgifter som ska ingå i inkomstslaget tjänst, dels få kunskap om det finns skäl att tro att avvikelsen kan komma att uppkomma återkommande eller om det är en engångsföreteelse. Försäkringskassan kan lämpligen upplysa den enskilda om att hen kan vända sig till utbetalaren och begära att uppgiften ändras. Därefter bör Försäkringskassan lägga den korrekta uppgiften till grund för det aktuella beslutet och för de därpå följande besluten för vilka inkomsten från den kalendermånad som innehöll inkorrekt uppgifter ingår i ramtiden. Ger den enskilda upplysningar som tyder på att motsvarande avvikelse kan uppkomma ytterligare kalendermånader därefter (månader som ännu inte ingått i ramtiden för något beslut) kan Försäkringskassan justera även dessa i samband med att de infaller under ramtiden.

Är den riktiga inkomsten lägre än den som framgår av arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer bör Försäkringskassan även då ställa frågor till den enskilda om orsaken till avvikelser. Även här syftar frågorna till att utesluta missuppfattningar om vad som ingår i inkomstslaget. I dessa situationer behöver dock Försäkringskassan också göra en bedömning om de uppgifter som den enskilda lämnar är trovärdiga. I vart fall om avvikelserna är betydande bör Försäkringskassan också begära att den enskilda visar, till exempel med lönebesked eller liknande, att den uppgift som hen hävdar är korrekt. Försäkringskassan kan också ta kontakt med utbetalaren för att utreda vilken uppgift som är korrekt. Bedömer Försäkringskassan att den nya inkomstuppgiften är korrekt ska denna läggas till grund för de beslut som grundas på den inkomstmånaden.

Den sökande eller bidragsskyldiga har annan inkomst än sådan som framgår av arbetsgivardeklarationer

I vissa situationer, exempelvis när någon får en inkomst av tjänst som utbetalaren inte är skyldig att lämna arbetsgivardeklarationer för, kan en person ha inkomster av tjänst som inte framgår av arbetsgivardeklarationer. Inkomsterna kan också vara sådana som inte är beskattningsbara, eller inte beskattningsbara i Sverige. Hushåll med bostadsbidrag och bidragsskyldiga är skyldiga att anmäla sådana inkomster till Försäkringskassan. När en sådan anmälan kommer in bör Försäkringskassan ställa frågor till den enskilda för att säkerställa att den anmälda inkomsten är en sådan inkomst som ska räknas med i den bidragsgrundande respektive betalningsgrundande inkomsten. Försäkringskassan bör också efterfråga uppgifter om hur varaktig den aktuella inkomstkällan kommer att vara samt om inkomsten framöver kan komma att rapporteras i arbetsgivardeklarationer. Handlar det om en endast tillfällig inkomst, som påverkar månadsinkomsten en, två eller högst tre månader, bör Försäkringskassan lägga till dessa inkomster och låta dem ingå i beräkningen de kalendermånader inkomsten ingår i ramtiden. Är det fråga om en mer varaktig inkomst och den inte heller förväntas ingå i framtida rapportering i arbetsgivardeklarationer bör inkomsten läggas till kalendermånadsinkomsterna tills vidare. Den enskilda är därefter anmälningsskyldig om inkomsten bortfaller eller förändras.

I den bidragsgrundande inkomsten ingår också vissa andra inkomster än de som beskattas i inkomstslaget tjänst och som inte heller beskattas i något annat inkomstslag. I den mån dessa inkomster inte kan hämtas in från tredje part, och därmed är anmälningspliktiga och meddelas av den enskilda, bör dessa hanteras på samma sätt som beskrivs ovan avseende inkomst av tjänst som inte rapporteras i arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer.

Den sökande eller bidragsskyldiga har avdrag i inkomstslaget tjänst som inte framgår av arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer

Den enskilda kan ha rätt till avdrag i inkomstslaget tjänst. Normalt framgår sådana avdrag inte av uppgifter i arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer. De vanligaste typerna av avdrag rör resekostnader till och från arbetet och andra kostnader för inkomstens förvärvande. Sådana kostnader ska räknas in i inkomsten och sänker överskottet i inkomstslaget. Den enskilda ska anmäla om hen har sådana utgifter. Försäkringskassan ska rimlighetsbedöma och i vissa fall utreda om utgifterna är avdragsgilla med det belopp som den enskilda anger. Som underlag för bedömningar kan uppgifter om den enskildas arbete och resväg till och från arbetet användas. Om det finns anledning att ifrågasätta om utgiften är avdragsgill kan Försäkringskassan efterfråga underlag från tidigare beskattningsår för att därifrån få kunskap om sådana avdrag godkänts av Skatteverket.

Om utgifterna bedöms vara avdragsgilla bör Försäkringskassan efterfråga uppgifter om hur utgifterna är fördelade över tid. Om utgifterna är av engångskaraktär eller uppkommer sällan bör Försäkringskassan lägga utgiften till grund för beräkningen av överskottet i inkomstslaget tjänst den eller de kalendermånader som utgiften uppkommer. Om motsvarande utgifter uppkommer också senare bör den enskilda vara skyldig att anmäla detta i samband med att de nya utgifterna uppkommer. Om utgifterna i stället är av mer kontinuerlig karaktär, till exempel löpande utgifter för resor till och från arbetet, bör Försäkringskassan justera inkomstuppgiften tills vidare eller fram till dess det finns skäl att tro att utgiften består.

8.7 Ändring av beslut om uppgifter framkommer om annan inkomst än den som legat till grund för tidigare beslut

Utredningens förslag: Ett tidigare beslut om bostadsbidrag eller betalningsbelopp för underhållsstöd ska kunna ändras om det framkommer uppgifter om att den inkomst som legat till grund för beslutet är felaktig. Sådana uppgifter kan bland annat framkomma i ny eller ändrad arbetsgivardeklaration, beslut om slutlig skatt eller beslut om studiemedel. Försäkringskassan ska genomföra kontroller efter att nya beslut om slutlig skatt har fattats.

För att ett beslut ska ändras ska uppgiften visa att inkomsten skiljer sig från de uppgifter som legat till grund för beslutet så att det belopp som tidigare bestämts väsentligt skiljer sig från det som de nya uppgifterna visar.

Beslut om nytt bidragsbelopp eller betalningsbelopp ska inte kunna ändras efter utgången av det sjätte året efter det år som inkomstuppgiften avser.

Såväl beslut om bostadsbidrag som beslut om betalningsbelopp för underhållsstöd ska kunna ändras om det i efterhand framkommer uppgifter om att de inkomstuppgifter som legat till grund för besluten var felaktiga. Sådana uppgifter kan framkomma i en ny arbetsgivardeklaration vilken avser en tidigare månad eller en ändring av en tidigare lämnad arbetsgivardeklaration. Sådana uppgifter kan också framkomma i ett beslut om slutlig skatt eller en omprövning av ett tidigare beslut om slutlig skatt. Vad gäller inkomster i form av studiebidrag eller studiestartstöd kan sådana uppgifter också framkomma i ett nytt beslut om sådana stöd.

Trots att det föreslagna systemet med beslut baserade på månatliga inkomstuppgifter bygger på enbart historiska inkomster och i hög grad på uppgifter som hämtas från tredje part kan det förekomma att de uppgifter som legat till grund för besluten i efterhand visar sig vara felaktiga. Därför bör besluten kunna ändras. Försäkringskassan bör dels bevaka om det för tidigare månader framkommer uppgifter i arbetsgivardeklarationer som visar på att inkomsterna är andra än de som legat till grund för besluten, dels genom efterkontroller bevaka att de inkomster under ett kalenderår som legat till

grund för beslut rimligen kan motsvara de inkomster som framkommer av ett beslut om slutlig skatt.

Uppgifter om inkomster som framkommer efter att beslut om bostadsbidrag eller betalningsskyldighet har fattats kommer inte alltid att innebära att det tidigare beslutet var felaktigt. De nya uppgifterna är inte alltid korrekta. Även om uppgifterna är korrekta kommer inte alltid en förändrad inkomst en enskild kalendermånad under ramtiden påverka bidragsbeloppet eller betalningsbeloppet. En inkomst som höjs, men som fortfarande är låg kanske inte alls innebär att bostadsbidraget eller betalningsskyldigheten ändras. Uppgifter om högre inkomster som endast ingått i de tidigare delarna av ramtiden behöver, för att ta ett annat exempel, inte innebära att gränsen för tillägg från de tidigare perioderna aktualiseras.

I andra situationer kan det med kunskap om att inkomsten för en eller flera månader, som legat till grund för ett eller flera tidigare beslut om bostadsbidrag eller betalningsskyldighet, stå klart att bidraget skulle ha varit lägre eller betalningsbeloppet högre om den framkomna uppgiften i stället hade använts vid beslutet. Om så är fallet behöver Försäkringskassan överväga om beslutet eller besluten ska ändras.

Om detta gäller betalningsskyldighet för underhållsstöd riktas ett krav på tilläggsbetalning mot den bidragsskyldiga. För sådana krav gäller strikta krav på betalning, krav som utredningen inte föreslår ska ändras. Uppstår en skillnad mellan det tidigare fattade beslutet om betalningsskyldighet och det nya ska mellanskillnaden betalas in av den bidragsskyldiga utan hänsyn till hur stor skillnaden är eller om skillnaden uppstått på grund av den bidragsskyldigas egna handlingar. Uppstår skillnaden dock på grund av ett förändrat beslut om slutlig skatt, och i utredningens förslag också på grund av ett första beslut om slutlig skatt (det vill säga när Skatteverket för första gången har tagit ställning till om de uppgifter som lämnats i arbetsgivardeklarationer också ska ligga till grund för ett beslut om slutlig skatt), krävs dock att det underlag som legat till grund för Försäkringskassans tidigare bedömning ändrats väsentligt². För krav om tilläggsbetalning gäller dessutom att Försäkringskassan utan dröjsmål måste vidta åtgärder för att driva in fordringen om inte den betalningsskyldiga fullgör sin betalningsskyldighet. Skulle den betalningsskyldiga dock få betalningssvårigheter på grund av det krav som uppstått, samtidigt som

² Enligt 7 § RFFS 1996:18 ska ändringen anses vara väsentlig om den leder till ett ändrat belopp med mer än 50 kronor per barn och månad.

det vanligen också riktas nya krav på betalning för nya månader med underhållsstöd, kan Försäkringskassan efter ansökan från den enskilda bevilja anstånd eller befria den betalningsskyldiga från skulden.

När det är fråga om för mycket utbetalt bostadsbidrag är det aktuellt att inleda en utredning om eventuellt återkrav. Det är utredningens uppfattning att sådana återkravsutredningar inte bör inledas om de nya uppgifterna endast indikerar att det som betalats ut i liten utsträckning skulle ändras om de nya uppgifterna används. Kommer den nya uppgiften från ett beslut om slutlig skatt som visar att inkomsten under ett kalenderår inte överensstämmer med summan av inkomster som använts i tidigare beslut för de månader som ingår i kalenderåret behöver ett övervägande om att inleda en utredning om återkrav också beakta att det inte framgår hur inkomsten är fördelad. För att det ska vara aktuellt att inleda en utredning bör utgångspunkten vara att ett eller flera beslut skulle förändras oberoende av hur inkomsten är fördelad. Om så är fallet bör återkravsutredningen utgå från en jämn fördelning över årets månader för den upptäckta inkomstskillnaden, men göra en annan fördelning om den fortsatta utredningen visar något annat.

Försäkringskassan ska göra efterkontroller när beslut om slutlig skatt har fattats

I dag görs en avstämning av det preliminära bostadsbidraget efter att beslutet om slutlig skatt har fattats och därmed det slutliga bostadsbidraget kan bestämmas. En sådan avstämning kan leda till att hushållet krävs på en återbetalning av bostadsbidrag eller att det görs en tilläggsutbetalning. Det krävs dock att återbetalningen eller tilläggsbetalningen överstiger 1 200 kronor för att Försäkringskassan ska vidta åtgärder. I underhållsstödet finns i dag inget behov av en avstämning eftersom inkomstunderlaget utgörs av uppgifter från redan fattade beslut om slutlig skatt.

Även i det system som utredningen föreslår är det viktigt för tilltron till systemet och för statens finanser att de inkomstuppgifter som legat till grund för beslut om bostadsbidrag och betalningsbelopp i underhållsstödet kontrolleras. Vid sidan av mer löpande kontroller bör Försäkringskassan alltid i efterhand jämföra de inkomstuppgifter som legat till grund för beslut om bostadsbidrag och betalningsskyldighet med uppgifter från beslut om slutlig skatt. En

efterkontroll av de inkomstuppgifter som använts i beslut om bostadsbidrag i det föreslagna systemet är inte en avstämning. De inkomstuppgifter som använts är alltid redan intjänade inkomster som den enskilda ska kontrollera och det föreligger en anmälningsskyldighet om inkomsterna ändras eller visar sig inte stämma med verkligheten. Det finns därför enligt utredningens uppfattning inte skäl att aktualisera en tilläggsutbetalning om bostadsbidraget skulle ha varit högre om de senare framkomna inkomstuppgifterna skulle använts, och inte heller en återbetalning av tidigare inbetalt underhållsstödsbelopp. Den enskilda är hänvisad till att anmäla förändrad inkomst när den ändras eller begära omprövning av beslut i samband med att det fattas om de anser att de uppgifter som legat till grund för beslutet är felaktiga. Om ändringen är föranledd av ett ändrat beslut om slutlig skatt, och enligt utredningens förslag också ett första beslut om slutlig skatt, kan dock den enskilda begära en ändring eller Försäkringskassan på eget initiativ ändra det tidigare beslutet.

Ändring av tidigare fattade beslut kan också bli aktuellt vid beräkning av fiktiva betalningsbelopp vid beslut om utbetalning av utfyllnadsbidrag i underhållsstödet. För sådana beslut gäller att ändringen inte ska kunna få retroaktiv verkan. Vid ändrade beslut om slutlig skatt, och enligt utredningens förslag även ett första beslut om slutlig skatt för ett kalenderår, gäller dessutom att det underlag som legat till grund för Försäkringskassans bedömning ändrats väsentligt.

Om solidariskt betalningsansvar i bostadsbidraget

Makar och sambor är solidariskt ansvariga för krav på återbetalning av bostadsbidrag. En konsekvens av detta är att Försäkringskassan kan kräva den ena maken eller sambon på hela återkravsbeloppet. Återkravet ställs normalt mot båda makarna, men kan i vissa fall riktas mot en av makarna på grund av att återkravet omfördelas efter att en av makarna begärt omfördelning (se 11 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter [RFFS 1996:12] om inkomstprövning och avstämning vid beslut om bostadsbidrag). I ett sådant fall kan Försäkringskassan besluta att dela upp återbetalningsbeloppet mellan makarna. Uppdelningen görs i förhållande till vars och ens andel av den inkomstökning som orsakat att det slutliga bostadsbidraget blivit lägre än det preliminära bidrag som betalats ut. Det innebär att beslutet

om slutligt bostadsbidrag blir två separata beslut, ett för varje make. Betalningsansvaret blir då inte längre solidariskt. Detta gäller under förutsättning att återbetalningsskyldigheten har sin grund i att den andre sökanden fått en betydande inkomstökning efter separationen.³

Försäkringskassan har enligt utredningens direktiv pekat på att den solidariska återbetalningsskyldigheten kan få olika konsekvenser för kvinnor och män. Enligt Försäkringskassan är risken större att kvinnan får betala hela återkravsbeloppet eftersom det oftast är kvinnan som får utbetalningen av bidraget till sitt konto och eftersom kvinnor oftare uppbär socialförsäkringsförmåner vilka en fordran kan kvittas mot. Mot denna bakgrund ingår det i utredningens uppdrag att utreda det solidariska betalningsansvaret för makar och sambor och bedöma om det bör finnas kvar.

Försäkringskassan lämnade i sin skrivelse *Ett moderniserat bostadsbidrag* år 2018 förslag om att bostadsbidraget skulle individualiseras genom att hälften av bidraget skulle betalas ut till vardera maken eller sambon. Utredningen har övervägt en individualisering av bidraget. En individualisering av bidraget skulle kunna ha många fördelar, inte minst ur ett jämställdhetsperspektiv. Om bidraget fördelas, inte bara mellan hushåll med olika behov, främst beroende på inkomst, utan också mellan makar och sambor i samma hushåll skulle den enskilda individens ekonomiska ställning stärkas. Det skulle kunna vara gynnsamt för den ekonomiska jämställdheten inom hushållet. En sådan individualisering skulle i så fall bygga på en helt, eller i det närmaste helt, individualiserad behovsbedömning. Bidraget skulle beräknas för och betalas ut till varje enskild sökande, utifrån individens inkomst och eventuellt också utifrån vilka barn den enskilda maken eller sambon är förälder till.

Utredningen har dock valt att inte lämna förslag om sådan individualisering av bidraget. Det finns goda argument för att bostadsbidraget ska förbli ett hushållsstöd, det vill säga beviljas till makar och sambor gemensamt. Generellt sett är det ett rimligt antagande att sådana grundläggande utgifter som bostadsbidraget är avsett att ge stöd för delas mellan makar. Mer specifikt är det till övervägande del så att betalningsansvaret för bostadskostnader, ofta hyran, är ett solidariskt ansvar genom att kontrakt och avtal vanligen är ingångna av makarna eller samborna gemensamt. Även ansvaret för barnen är

³ Försäkringskassans vägledning *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*, 2004:10 version 20, s. 108.

delat enligt bestämmelserna i FB, även om underhållsskyldigheten för en styvförälder bara är sekundär i förhållande till föräldrarnas. Att individualisera bostadsbidraget så att en maka eller sambo skulle kunna få bidrag på grund av låg inkomst i förhållande till försörjningsbördan, trots att den andra maken eller sambon har hög inkomst skulle försämrade bidragets träffsäkerhet. Den maka eller sambo som har hög inkomst har både förmåga att kompensera för den andras lägre inkomster och står vanligen också faktiskt för hela eller merparten av de aktuella utgifterna.

Att individualisera bidraget genom att enbart dela upp bidragsutbetalningen i två lika delar är enligt utredningen uppfattning inte en tillräcklig lösning på de problem med solidariskt betalningsansvar som har lyfts fram. Det utesluter inte att det kan finnas andra goda skäl till att göra en sådan uppdelning i utbetalningen.

Enligt utredningens mening finns det anledning att skilja på två olika situationer. Den ena är då ett krav på återbetalning av tidigare utbetalt bostadsbidrag riktas mot personer som fortfarande är makar eller sambor. Den andra är den situation då kravet riktas mot personer som har separerat men betalningsansvaret ändå är solidariskt eftersom det betalades ut när de fortfarande bodde ihop. Det är den andra situationen som kan vara svårt problematisk, även om bristande ansvarstagande mellan makar och sambor kan leda till vissa besvär även i den första situationen. Särskilt i två mer specifika situationer kan det solidariska betalningsansvaret leda till större problem efter en separation. Den ena avser när återbetalningen, till exempel med hjälp av kvittning på senare utbetald ersättning från socialförsäkringen, görs av en av de tidigare sammanboende och det regresskrav som uppkommer från denna mot expartnern svårligen kan lösas. Orsaken till att regresskravet inte kan lösas kan vara att det föreligger en hotsituation mellan de före detta sammanboende, och till och med att någon av parterna har skyddade personuppgifter. Den andra mer specifika situationen är den som nämnts ovan när orsaken till det uppkomna kravet på återbetalning är att den ena partens inkomst har ökat efter separationen men återkravet ändå riktas mot den andra för hela eller delar av skulden. Eftersom den sistnämnda situationen i princip inte kan uppkomma om utredningens förslag om att beräkna bidraget på enbart historiska inkomster förverkligas återstår den första situationen.

I Försäkringskassans vägledning 2005:2 *Fordringshantering hos Försäkringskassan* tas just situationen när någon av de solidariskt betalningsansvariga har skyddade personuppgifter upp. Då kan det enligt Försäkringskassan finnas skäl att dela fordran så att varje person blir enskilt betalningsskyldig för en bestämd del. Enligt vad utredningen uppfattar finns det alltså möjligheter att hantera också den andra typen av särskilt bekymmersam situation. Samtidigt innebär en sådan hantering att Försäkringskassans förutsättningar att få tillbaka så stor del av det för mycket utbetalade bidraget som möjligt kan försämrats. En generell individualisering av bidraget skulle på motsvarande sätt avskaffa det solidariska betalningsansvaret, men samtidigt leda till att förutsättningarna försämrades för att få tillbaka så stora delar av det för mycket utbetalade bidraget som möjligt.

En individualisering av bidraget skulle alltså ha fördelar ur ett jämställdhetsperspektiv och innebära att bland annat bekymmersamma situationer med svårigheter för den som betalar de solidariska skulderna kan få när det gäller regressrätten. Samtidigt finns det argument som talar för att bidraget är gemensamt för makar och sambor, främst när det gäller träffsäkerhet men också när det gäller att få tillbaka så mycket som möjligt av bidraget om det betalas ut med ett för högt belopp. Den orättvisa som följer av att en part betalar tillbaka hela eller mer än sin andel av den skuld som har uppstått är oönskad men kan inte fullt ut elimineras med mindre än att bidraget helt individualiseras. Att bara dela utbetalningen lika leder inte till att det åstadkoms en fördelning av ansvaret för återbetalning som motsvarar respektive parts ansvar för skuldens uppkomst. Utredningen föreslår ingen individualisering av bostadsbidraget och därför inget avskaffande av det solidariska betalningsansvaret.

8.8 Vissa justeringar av hur uppgifter i beskattningsdatabasen ska kunna användas

Utredningens förslag: Försäkringskassan ska utöver vad som gäller i dag få direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om beräkning av underhållsstöd enligt 18 kap. SFB.

Försäkringskassan ska också på annat sätt än genom direktåtkomst ha tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen för beräkning och kontroll av underhållsstöd och betalningsskyldighet.

Behandlingen av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Av 2 kap. 8 c § lagen framgår att Försäkringskassan får ha direktåtkomst till vissa uppgifter. Direktåtkomsten begränsas enligt förslaget till de uppgifter som behövs i ett ärende om beräkning av underhållsstöd enligt 18 kap. SFB. Underhållsstöd kan lämnas som fullt underhållsstöd eller utfyllnadsbidrag. Bestämmelser om utfyllnadsbidrag finns i 18 kap. SFB. När stödet lämnas i form av utfyllnadsbidrag görs en avräkning för det underhåll som den bidragsskyldiga föräldern enligt Försäkringskassans beräkningar har möjlighet att betala direkt till boföräldern eller, vid förlängt underhållsstöd, den studerande. I dessa fall hanteras underhållsskyldigheten inom ramen för underhållsstödet. Det innebär att det inte fastställs någon betalningsskyldighet utan ett så kallat fiktivt betalningsbelopp räknas fram enligt samma bestämmelser som när betalningsskyldigheten bestäms.

Redan i dag har Försäkringskassan medgetts direktåtkomst för bland annat fastställande av betalningsskyldighet enligt 19 kap. SFB. I utredningens förslag kompletteras också bestämmelsen genom att det nya 19 a kap. läggs till.

Försäkringskassan får också ha direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. SFB. Enligt förslaget ska även det nya 98 a kap. SFB läggas till.

Enligt utredningens förslag ska Försäkringskassan få tillgång till inkomstuppgifter som är mer aktuella än den beskattade inkomsten. Förslaget innebär att Försäkringskassan ska, när underhållsskyldighet hanteras inom ramen för underhållsstödet, ta ledning av uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (SFL).

Uppgifterna som omfattas av direktåtkomsten är inte utan integritetskänslighet, men är inte heller av det särskilt känsliga slaget. Samma slags uppgifter finns redan hos Försäkringskassan och myndigheten får i dag enligt ifrågavarande bestämmelse ha direktåtkomst till uppgifterna om de behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. SFB, bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. SFB, eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. SFB.

Utredningen anser, med stöd av att Försäkringskassan redan nu enligt ifrågavarande bestämmelse får ha direktåtkomst till samma slags uppgifter, att den föreslagna rätten till direktåtkomst inte innebär ett otillbörligt eller oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd.

Utredningen föreslår också att 7 § första och andra stycket i förordningen ändras på så sätt att uppgifter till Försäkringskassan ska lämnas ut från beskattningsdatabasen för beräkning och kontroll av underhållsstöd och betalningsskyldighet. Förslaget innebär också en harmonisering i förhållande till vissa andra punkter i bestämmelsens första stycke.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har lämnat framställningar till Socialdepartementet med önskemål om utökat författningsstöd för utlämnande på medium för automatiserad behandling, bland annat har det handlat om stöd för att kunna efterfråga månadsuppgifter hos Skatteverket. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har gemensamt genomfört en översyn av 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration och kommit fram till att det finns stort behov av en omarbetning av 114 kap. SFB. Sedan 2003, då det senast gjordes en fullständig översyn av bestämmelserna, har myndigheternas verksamheter genomgått stora förändringar, framför allt som en följd av den digitala utvecklingen.

I promemorian *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*⁴ framgår bland annat följande. En vanlig utgångspunkt är att direktåtkomst antas vara det mest effektiva sättet att utbyta information. Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och möjligheterna att bygga fråga/svar-tjänster som har förmåga att lämna uppgifter lika snabbt som det är möjligt att hämta uppgifter genom direktåtkomst, har effektivitetsskäl dock minskat i relevans som argument för direktåtkomst. Information kan ofta utbytas genom fråga/svar-tjänster som inte förutsätter direktåtkomst. Många myndigheter, inklusive Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, föredrar att i enlighet med eSams⁵ rekommendation utforma nya systemlösningar för överföring av information mellan myndigheterna som fråga/svar-tjänster. Ett exempel är överföringen av månadsuppgifter från Skatteverket till Försäkringskassan som sker genom en av myndigheterna framtagna fråga/svar-tjänst, trots att regeringen givit Försäkringskassan rätt att få direktåtkomst till uppgifterna i beskattningsdatabasen. Teknikutvecklingen har alltså lett till att de effektivitetsvinster som tidigare har motiverat ett system med direktåtkomst numera också ofta kan utvinnas ur ett fråga/svar-system som baseras på utlämnande på medium för automatiserad behandling. Med hänsyn till att det med möjligheten till direktåtkomst följer en ökad risk för intrång i den personliga integriteten instämmer vi i eSams bedömning att framtida elektroniska utlämnanden av personuppgifter från myndigheternas respektive verksamheter inte bör ske genom direktåtkomst. Framtida elektroniska tjänster för utlämnande av personuppgifter elektroniskt bör i stället utformas på ett sätt som inte är att betrakta som direktåtkomst.⁶

Utredningen har inte tagit ställning i frågan som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har lyft hos Socialdepartementet. Utredningens förslag i dessa delar har därför utgått från de tankar som legat till grund för nuvarande lagstiftning, men behovet av de föreslagna ändringarna kan därför behöva övervägas i den fortsatta beredningen av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens promemoria.

⁴ Försäkringskassans dnr FK 2020/001747 och Pensionsmyndighetens dnr VER 2020-180.

⁵ eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan 32 myndigheter och SKR.

⁶ Försäkringskassans dnr FK 2020/001747 och Pensionsmyndighetens dnr VER 2020-180, s. 63 f.

8.9 Fler hushåll med bostadsbidrag och avskaffat flerbarnstillägg för det andra barnet

Utredningens förslag: För att minska den andel hushåll som har rätt till bostadsbidrag men inte söker ges Försäkringskassan i uppdrag att i samband med införandet av månadsuppgifter genomföra insatser för att få fler hushåll att ansöka. Dessa insatser bör på bästa sätt riktas mot de hushåll där bostadsbidraget påtagligt skulle förbättra den ekonomiska standarden.

Flerbarnstillägget för två barn avskaffas.

Ett viktigt syfte med att införa aktuella historiska månadsinkomster som inkomstunderlag för bostadsbidraget är att komma till rätta med den skuldproblematik som nuvarande konstruktion innebär. Det finns goda skäl att anta att det betydande mörkertalet i bidraget i stor utsträckning beror på rädslan att hamna i skuld. Utredningens förslag innebär att risken för skuldsättning minskas till en bråkdel av dagens nivå. Bara att informera om de nya reglerna och att avhjälpa det nuvarande systemets brister i detta avseende, bör leda till en betydande minskning av mörkertalet särskilt i hushåll med mycket små ekonomiska marginaler.

Det finns emellertid också andra orsaker till att ett bidrag underutnyttjas. Då mörkertalet är stort (se avsnitt 9.2.3) tyder det på att orsakerna till att hushåll som har rätt till bostadsbidrag inte ansöker om förmånen kan vara många. Bostadsbidragets viktiga roll i den ekonomiska familjepolitiken för att ge barn och deras föräldrar en förbättrad ekonomisk standard när andra inkomster inte räcker till, gör att underutnyttjandet får olyckliga konsekvenser. Utredningen föreslår därför att Försäkringskassan i samband med införandet av ett bostadsbidrag baserat på månadsinkomster ges i uppdrag att arbeta aktivt med att komma till rätta med mörkertalet.

Ett minskat mörkertal ökar bidragets träffsäkerhet betydligt och därmed ökar också måluppfyllnaden för den ekonomiska familjepolitiken. Utredningen bedömer att en lämplig målnivå är att mörkertalet ska minska med 75 procent jämfört med i dag.

En minskning av mörkertalet leder till fler hushåll med bostadsbidrag, vilket ökar kostnaderna för bidraget. Utredningens förslag bedöms i den del som avser införande av inkomstunderlag baserat på

månadsuppgifter sammantaget öka de statliga utgifterna med 473 miljoner kronor år 2025 och 565 miljoner kronor år 2026. För att finansiera detta krävs antingen en sänkning av bostadsbidraget eller finansiering på annat sätt som inte ökat statens utgifter totalt sett. En sänkning av bidragsnivåerna för att finansiera kostnadsökningen är enligt utredningens mening inte möjlig om bostadsbidraget ska anses träffsäkert utifrån både bostadspolitiska och fördelningspolitiska aspekter. Enligt utredningens mening är det stora mörkertalet, som med utredningens förslag minskar väsentligt, främst ett tecken på bristande funktion i bidraget beroende på dess nuvarande konstruktion, men också delvis beroende på att inte tillräckligt gjorts för att förmå fler att ansöka om bidraget. Det är rimligt att anta att ett större utnyttjande av bidraget bland de hushåll som har rätt till det är en fråga om effektivisering av bidraget, med ökad träffsäkerhet och måluppfyllnad som följd, snarare än en utgiftsökande åtgärd. Trots att den utgiftsökning som uppstår enligt utredningens konsekvensbedömningar främst är en följd av en ökad användning av bidraget enligt de intentioner som bidraget vilar på bedömer utredningen att det ingår i uppdraget att hitta finansiering för utgiftsökningen. Utredningen föreslår därför att flerbarnstillägget för två barn avskaffas. Denna del av flerbarnstillägget fyller en mycket liten funktion i den ekonomiska familjepolitiken. Den ger för det enskilda hushållet ett marginellt tillskott till ekonomin och tillfaller huvudsakligen hushåll med god ekonomi för vilka tillskottet har liten betydelse. Fördelningsprofilen för flerbarnstillägget för det andra barnet⁷ kan till och med, på goda grunder, antas motverka fördelningspolitiska strävanden efter ökad ekonomisk jämlikhet. 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 lägsta decilerna.

Flerbarnstillägget för det andra barnet kostar drygt 1 300 miljoner kronor. För att finansiera den utgiftsökning som uppstår på grund av ett minskat mörkertal krävs inte ett så stort belopp. Utredningen föreslår ändå att den delen av flerbarnstillägget avskaffas helt. Det beror för det första på att argumenten för att det inte fyller någon nämnvärd funktion inte talar för en reducering av bidraget, snarare

⁷ Se avsnitt 9.4.

kan argumenten anses förstärkas om beloppet sänks. För det andra lämnar utredningen förslag i volym två av detta betänkande vilka innebär ett avskaffande av hela flerbarnstillägget för det andra och tredje barnet.

Utredningen vill understryka att förslaget om att avskaffa flerbarnstillägget för det andra barnet inte är ämnat att vara en besparingsåtgärd inom den ekonomiska familjepolitiken. I den mån de förslag som lämnas i volym två av detta betänkande inte förverkligas och inte heller andra åtgärder vidtas för att förstärka den ekonomiska familjepolitiken bör hellre annan finansiering sökas.

8.10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Reglerna föreslås träda i kraft 1 januari 2024. När det gäller förslagen om Försäkringskassans tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen föreslås ett tidigare ikraftträdande, den 1 oktober 2023.

Reglerna gällande underhållsstöd och betalningsskyldighet för underhållsstöd ska dock tillämpas för första gången från februari 2024 i pågående ärenden.

De föreslagna reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2024. Det finns enligt utredningens mening anledning att genomföra regeländringen så fort det är möjligt. Trots att framför allt Försäkringskassan kan behöva tid för att förbereda ett införande av reglerna anser därför utredningen att ett införande 2024 bör övervägas. Under utredningens gång har Försäkringskassan informerat om att utvecklingen av nytt it-system för underhållsstöd pågår, men kan påverka möjligheten att implementera regler om användning av månadsinkomster 2024. Skulle den fortsatta beredningen visa att det inte är möjligt att låta reglerna träda i kraft 2024 bör i stället samtliga ikraftträdande och övergångsbestämmelser förskjutas ett år.

De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär att reglerna tillämpas första gången ifråga om underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser februari 2024. Regleringen innebär att Försäkringskassan i pågående ärenden om underhållsstöd och betalningsskyldighet inte behöver göra en omräkning av beslut förrän den tidpunkt då omräkning enligt äldre bestämmelser ändå skulle ha gjorts. Om utfyll-

nadsbidrag eller betalningsbelopp bestäms för barnet för första gången i januari 2024 eller om det i december 2023 inte var bestämt något utfyllnadsbidrag eller betalningsbelopp för barnet ska de nya bestämmelserna, oberoende vad som sägs om tillämpning från februari, tillämpas från och med ikraftträdandet.

För att ge Försäkringskassan möjlighet att förbereda ett införande av det nya regelverket och att i vissa fall bereda ärenden som avser tiden omedelbart efter ikraftträdandet föreslås att reglerna om Försäkringskassans tillgång till uppgifter ur beskattningsdatabasen ska träda i kraft tre månader tidigare, den 1 oktober 2023.

9 Konsekvensanalys

9.1 Månatlig omräkning av betalningsskyldighet för underhållsstöd

9.1.1 Förslaget i korthet och en sammanfattning av konsekvenserna

Utredningens förslag innebär att betalningsskyldighet för utbetalat underhållsstöd kan räknas om varje månad när arbetsgivardeklaration för bidragsskyldig för en ny månad blir tillgänglig. Betalningsgrundande inkomst föreslås beräknas utifrån de tolv senaste arbetsgivardeklarationerna på individnivå vad gäller inkomst av tjänst. Uppgift om övriga inkomstdelar som ingår i underlaget baseras på uppgift från sökande eller senaste beslut om slutlig skatt. Förslaget omfattar inte bidragsskyldiga föräldrar med inkomst av näringsverksamhet. Förslaget gäller heller inte de bidragsskyldiga föräldrar som är bosatta utomlands eller är bosatta i Sverige men har inkomster som inte kan beskattas i Sverige. För dessa grupper föreslås nuvarande regelverk gälla även fortsättningsvis.

I dag beräknas betalningsgrundande inkomst på helårsinkomsten taget från senaste beslut om slutlig skatt. I förslaget beräknas betalningsgrundande inkomst på ett rullande tre-månaders genomsnitt av de tre senast kända månadsinkomsterna. Tillägg till detta belopp kan göras om snittinkomster under två perioder innan den första tre-månadersperioden var tillräckligt höga. Konstruktionen innebär också att ett eventuellt underskott i period två kan vägas upp av ett överskott i period tre. Den föreslagna modellen kan tekniskt skrivas på följande sätt:

$$BSGI_t = \bar{U}_{1,t} + \max\left(0, (\bar{U}_{2,t} - G) + \max(0, \bar{U}_{3,t} - G)\right)$$

där BSGI står för betalningsgrundande inkomst, $\bar{U}_{1,t}$, $\bar{U}_{2,t}$ respektive $\bar{U}_{3,t}$ avser genomsnitt av inkomstunderlagen i 3 olika inkomstperioder räknat från månaden t . $\bar{U}_{1,t}$ avser snittet av månadsinkomsterna under månaderna $t-2$, $t-3$ och $t-4$. $\bar{U}_{2,t}$ avser snittinkomsten under tre-månadersperioden som föregick period ett, och $\bar{U}_{3,t}$ snittinkomsten under den sexmånadersperiod som föregick period två. G är den inkomst där den bidragsskyldige betalar för motsvarande fullt underhållsstöd. Denna gräns blir då:

$$G = US_{fullt} / (p \cdot \text{Antal barn}) + 10\,000$$

där p är procentsatsen/barn som används i dagens regelverk gällande betalningsskyldighet för underhållsstöd. Bidragsskyldigs överskott och betalningsbelopp avseende månaden t beräknas sedan på samma sätt som i nu gällande regelverk, det vill säga

$$\text{Bidragsskyldigs överskott} = \max(0, BSGI_t - 10\,000)$$

Tabell 9.1 Sammanfattning av förslag och jämförelse mot nuläge

Nuläge	Förslag
Betalningsgrundande inkomst beräknas en gång per år	Betalningsgrundande inkomst beräknas månatligen
Betalningsgrundande inkomst beräknas som ett årsmedelvärde	Betalningsgrundande inkomst beräknas på rullande 12-månadersperioder
Inkomstunderlag från senaste beslut om slutlig skatt	Inkomstunderlag från månatliga arbetsgivardeklara- tioner på individnivå gällande inkomst av tjänst

Tabell 9.2 Konsekvenser av månatlig beräkning av betalningsskyldighet

En sammanfattning av förslagets konsekvenser relativt scenariot att förslaget inte realiseras, "referensalternativet"

Konsekvens	
<i>Konsekvenser för individer</i>	• Totalt debiterat belopp uppskattas bli cirka 9 procent högre än med dagens regelverk
	• Andel bidragsskyldiga med betalningsbelopp större än 0 kronor ökar från 71,4 till 78,5 procent
	• Genomsnittligt debiterat per betalningsskyldig och år ökar med 1 175 kronor – en ökning med knappt 9 procent
	• Cirka 30 procent av de bidragsskyldiga som omfattas av förslagen får minst 5 procent högre debiterat belopp per år med förslaget medan 16,4 procent får minst 5 procent lägre belopp
	• Aggregerat debiterat belopp som betalas inom 5 månader uppskattas öka med drygt 11 procent
	• Antal bidragsskyldiga vars skuld lämnas över till Kronofogden bedöms minska med drygt 10 procent
<i>Konsekvenser för staten</i>	• Statens anslagsutgifter för underhållsstöd beräknas bli 3,4 procent lägre med utredningens förslag jämfört med nuvarande regelverk
	• Försäkringskassans administrativa kostnader för underhållsstödet beräknas öka med cirka 10 miljoner kronor per år jämfört med om förslaget inte realiseras
	• Kronofogdens administrativa kostnader för skuldärenden gällande US, beräknas inte förändras av förslaget
	• Extra kostnad som tillkommer på grund av att ett nytt it-stöd ska hantera månadsuppgifter enligt utredningens förslag uppskattas till 10–20 miljoner kronor. Ett nytt it-stöd till underhållsstöd behöver utvecklas oavsett om utredningens förslag realiseras. Kostnaderna för denna utveckling uppskattas bli mycket stora: mer än 200 miljoner kronor

Källa: Utredningens beräkningar.

9.1.2 Metodbeskrivning

Till analysen av konsekvenser för bidragsskyldiga föräldrar har utredningen använt mikrodata från Försäkringskassans analysdata-lager STORE, innehållande uppgifter om samtliga gällande beslut om betalningsskyldighet för underhållsstöd under 2019. Till denna data kopplades uppgifter från Statistiska centralbyråns (SCB) STAR-

urval och månadsinkomstuppgifter från arbetsgivardeklarationer på individnivå från Skatteverket. Utifrån detta samlade datamaterial gjorde utredningen en simulering av det föreslagna regelverket genom att för varje kalendermånad under 2019 beräkna ett nytt betalningsbelopp enligt förslaget för alla föräldrar med betalningsskyldighet (även om det gällande betalningsbeloppet var fastställt till noll kronor). Därefter jämfördes debiterade belopp i simuleringen med de faktiska beloppen.

När simuleringen gjordes hade utredningen bara tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationer för 2019 vilket innebar att en helt korrekt beräkning av ett nytt månadsbetalningsbelopp för samtliga bidragsskyldiga egentligen bara var möjlig för en enda kalendermånad (februari 2020).¹ Anledningen är att i det föreslagna sättet att beräkna betalningsgrundande inkomst avseende en månad t , krävs månadsinkomstunderlag från arbetsgivardeklarationer avseende månader från och med $t-13$ till och med $t-2$. För att ändå kunna få en uppfattning av konsekvenserna av ett månadsbaserat system antogs i simuleringen att inkomst av tjänst år 2018 var fördelad på samma sätt som enligt uppgifter från arbetsgivardeklarationer från 2019. Genom att applicera månadsfördelningen från arbetsgivardeklarationer på årstotalen för inkomst av tjänst 2018 från STAR-urvalet + årstotalerna för andra inkomstdelar som ingår i betalningsgrundande inkomst, kunde ett helt kalenderårs månadsbetalningsbelopp simuleras.

Utredningen har uppskattat hur den föreslagna modellen kan tänkas påverka bidragsskyldiga föräldrars inbetalningsgrad, det vill säga hur mycket av det debiterade beloppet som de faktiskt betalar. Utifrån det kombinerade datamaterialet som beskrevs ovan undersöktes och modellerades sambandet mellan A) bidragsskyldigas inbetalningar och B) bidragsskyldigs aktuella månadsöverskott och storleken på det debiterade beloppet. Genom att i datamaterialet sedan ersätta det faktiskt debiterade beloppet med det som skulle bli debiterat om utredningens förslag implementerades – och därefter använda den beräknade modellen kunde en beräkning och jämförelse av totalt inbetalt i nuläget och totalt inbetalt med utredningens förslag göras.

¹ Februari 2020 är den enda kalendermånad där tillgängliga månadsuppgifter täcker hela ramtiden (januari 2019–december 2019).

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.

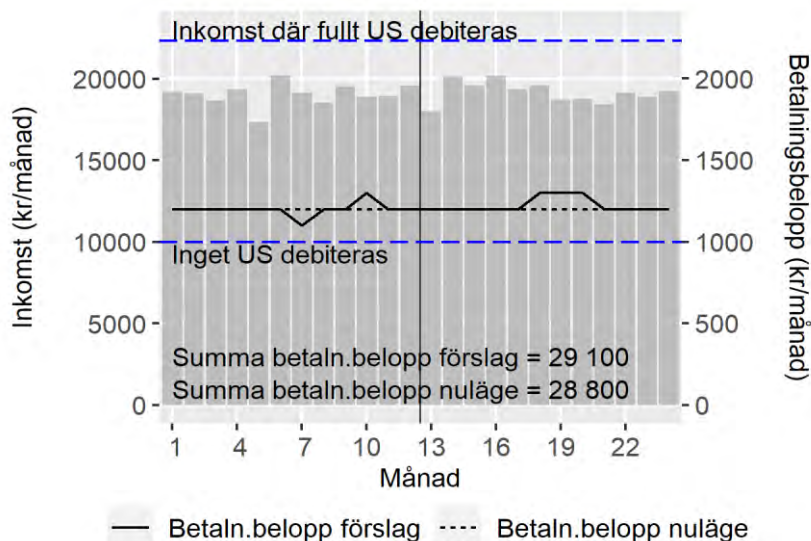
9.1.3 Konsekvenser för individer

Konsekvenser för några typfall – inkomstscenarion

Nedan följer ett antal ”inkomstscenarier” som illustrerar vad betalningsbeloppet blir månad-för-månad med den föreslagna modellen för rullande beräkning av betalningsgrundande inkomst. I diagrammen ligger också betalningsbelopp enligt gällande regler inlagt. De gråa staplarna illustrerar månadsinkomsten. I scenarierna räknas på betalningsbelopp för en förälder som är bidragsskyldig för ett barn med underhållsstöd 1 723 kronor, men är underhållsskyldig för sammanlagt tre barn.

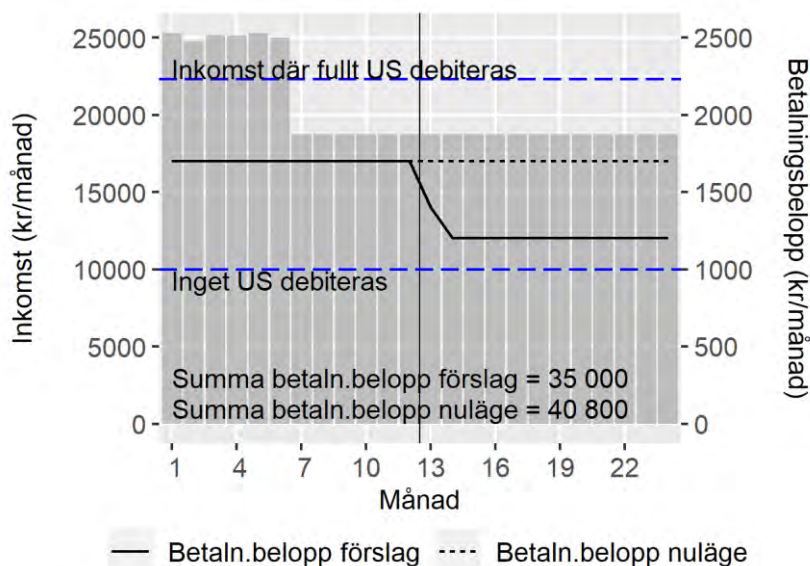
I det första inkomstscenariot (figur 9.1) har den bidragsskyldige en viss variation i månadsinkomsten, men inga stora eller långvariga inkomstbortfall eller inkomstökningar inträffar. Eftersom månadsinkomsterna hela tiden ligger under den gräns där fullt underhållsstöd debiteras (i figuren markerad med en horisontell streckad linje) blir det inga tillägg till den betalningsgrundande inkomsten från de ”historiska” perioderna två och tre. Betalningsgrundande inkomst bestäms därför helt av tremånaderssnittet från månaderna $t-2$ till och med $t-4$. Detta innebär till exempel att den låga inkomsten månad 5 får ett visst genomslag i betalningsbeloppen redan två månader senare.

Figur 9.1 Inkomstscenario: viss variation i månadsinkomsten



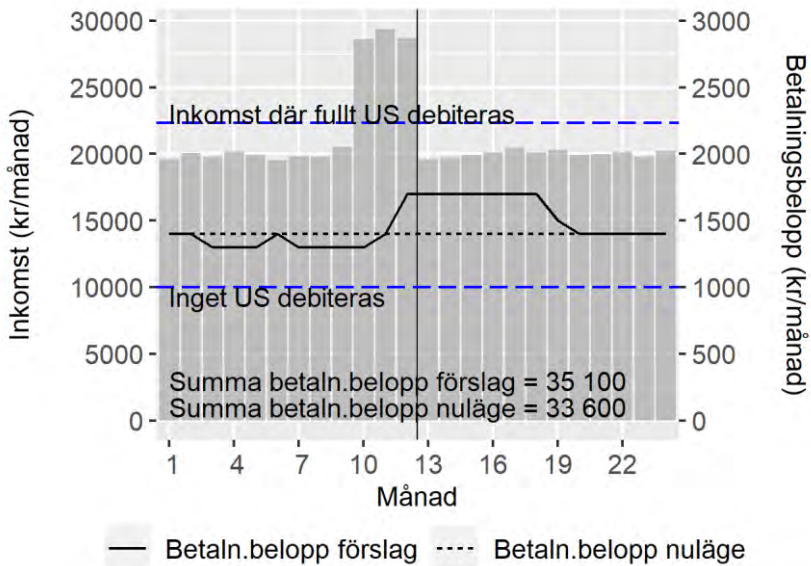
I det andra inkomstscenario (figur 9.2) har den bidragsskyldige relativt god inkomst – tillräckligt för att betala motsvarande fullt underhållsstöd. Men så inträffar ett plötsligt och stort inkomstbortfall, kanske blir den bidragsskyldige sjuk, och inkomsten stannar därefter på den lägre nivån. I detta scenario får inkomstbortfallet gradvis genomslag först efter fyra månader. Eftersom den bidragsskyldiges månadsinkomst, innan bortfallet, låg ovan den övre inkomstgränsen så ligger tillägg från period två och tre kvar efter det att genomsnittet i period ett blev lägre. Notera också hur betalningsbeloppet, enligt nuvarande regelverk, inte förändras alls under tidsspännet i diagrammet (betalningsbeloppet beror ju på inkomstuppgifter från senaste beslutet om slutlig skatt, som avser inkomster två år bakåt i tiden).

Figur 9.2 Inkomstscenario: långvarigt lägre inkomst



I det tredje scenariot (figur 9.3) får den bidragsskyldige föräldern under tre månader en relativt stor inkomstökning – kanske ett tillfälligt extrajobb eller ett tidsbegränsat uppdrag. Eftersom månadsinkomsterna innan inkomstökningen låg under den övre inkomstgränsen förekom det, innan ökningen, inga tillägg från period två eller tre i ramtiden. Därför slår inkomsthöjningen igenom snabbt när tremånaderssnittet i period ett anpassar sig efter den tillfälligt högre månadsinkomsten. Eftersom den tillfälligt högre inkomsten är högre än den inkomst där motsvarande fullt underhållsstöd debiteras, blir det ett tillägg från period två i ramtiden under några månader efter att månadsinkomsten gått ner igen. Det högre betalningsbeloppet ligger därför kvar fler månader än de tre som den bidragsskyldige har tillfälligt högre inkomst. Den tillfälliga inkomstökningen var inte tillräckligt lång för att det ska bli tillägg från period tre.

Figur 9.3 Inkomstscenario: en tillfällig inkomstökning



Vilka omfattas av förslaget?

Det är enbart bidragsskyldiga bosatta i Sverige som vare sig har inkomster från näringsverksamhet eller som har inkomster som inte går att beskatta i Sverige som omfattas av utredningens förslag gällande månatliga omräkningar av betalningsskyldighet. Försättningsvis kommer vi benämna den grupp som omfattas av förslagen med "förslagspopulationen". Tabell 9.3 nedan redovisar hur många det rör sig om samt deras andel av totalt debiterat.

Tabell 9.3 Hur många bidragsskyldiga omfattas av förslagen?

Antal bidragsskyldiga och debiterat belopp för simuleringsåret 2019

Kategori bidragsskyldiga	Antal bidrags- skyldiga	Debiterat belopp (mnkr)	Andel av debi- terat belopp
Omfattas av förslagen	85 995	1 160	86,0
Har inkomst av näringsverksamhet	4 955	85	6,3
Bor utomlands el. har inkomst som inte kan beskattas i Sverige	28 128	103	7,7
Totalt	119 078	1 349	100

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE. Utredningens beräkningar.

I genomsnitt debiteras bidragsskyldiga högre belopp

I simuleringen av det föreslagna regelverket med månatlig omräkning av betalningsbelopp, blev totalt debiterat belopp 101 miljoner kronor högre (+8,7 procent) än med gällande regelverk för dem som förslaget omfattar (tabell 9.4). Dessa belopp avser debiterat från bidragsskyldiga bosatta och skattskyldiga i Sverige. Till detta ska läggas cirka 103 miljoner kronor debiterat från utlandsboende bidragsskyldiga och cirka 85 miljoner debiterat från bidragsskyldiga med näringsinkomster för att få totalt debiterat för underhållsstöd avseende simuleringsåret 2019. Genomsnittligt debiterat belopp blev i simuleringen av förslaget 1 175 kronor högre (+8,7 procent) per bidragsskyldig och år jämfört med nuläget (tabell 9.4). Den viktigaste orsaken till att de genomsnittliga beloppen blir högre med förslaget är att betalningsbeloppen i det nuvarande regelverket är två år äldre än de viktigaste månadsunderlagen i förslaget. I genomsnitt har individerna en inkomstökning med tiden.

**Tabell 9.4 Debiterade belopp för underhållsstöd 2019
– med nuvarande regelverk respektive utredningens förslag**

Enbart bidragsskyldiga med inkomst av tjänst bosatta i Sverige berörs av förslagen. Bidragsskyldiga med inkomst av näringsverksamhet samt bidragsskyldiga som är bosatta utomlands berörs således inte. Baserat på FASIT-simulering avseende inkomståret 2019

	Nuläge	Förslag	Förändring	Förändring (%)
Aggregerat debiterat (mnkr)	1 160	1 261	101	8,7
Debiterat per bidragsskyldig och år (kr)	13 493	14 668	1 175	8,7
Debiterat per barnmånad med betalningsskyldighet (kr)	848	922	74	8,7
Andel (%) bidragsskyldiga där debiterat är > 0 kr	70,7	78,0	7,3	

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

Det genomsnittliga debiterade beloppet ökar mest i gruppen bidragsskyldiga med betalningsgrundande månadsinkomst i spannet 21 000–40 000 kronor (tabell 9.5). Anledningen till att denna grupp får en större förändring än de med högre månadsinkomster är att de sistnämnda är på en sådan inkomstnivå att de – trots eventuella variationer i månadsinkomst – blir betalningsskyldiga för motsvarande fullt US i båda regelverken. Bland bidragsskyldiga med inkomster 10 000–20 000 kronor/månad blir förändringen mindre. Dels är betalningsbeloppen i snitt lägre i detta inkomstskikt – varför en förändring blir lägre i kronor räknat. I detta inkomstläge (som är precis ovanför den inkomst i vilken en bidragsskyldig beräknas ha ett överskott överhuvudtaget) finns dessutom en större inkomstvariation och en större andel i denna grupp får ett lägre betalningsbelopp beräknat på aktuellt inkomstunderlag än med dagens regler (tabell 9.6). Bland bidragsskyldiga med de lägsta inkomstnivåerna blir debiterat/år mycket lågt i förslaget jämfört med dagens regelverk. Dessa har en mycket låg eller ingen aktuell betalningsförmåga (baserat på det föreslagna sättet att beräkna betalningsgrundande inkomst) men en del kan ha haft större inkomster för två år sedan – till exempel om de blivit arbetslösa eller sjukskrivna sedan dess.

Tabell 9.5 Hur mycket skulle bidragsskyldiga med olika inkomster debiteras i ett månadsbaserat regelverk?

Genomsnittliga debiterade belopp per bidragsskyldig och år i olika månadsinkomst kategorier. Enbart bidragsskyldiga med inkomst av tjänst bosatta i Sverige berörs av förslagen. Bidragsskyldiga med inkomst av näringsverksamhet samt bidragsskyldiga som är bosatta utomlands berörs således inte. Simulering avseende inkomstår 2019

Betalningsgrundande månadsinkomst 2019 enl. förslag (tkr)	Antal bidragsskyldiga	Genomsnittligt debiterat/år (kr)		Förändring (kr)
		Nuläge	Förslag	
0–10	24 880	1 956	799	–1 157
11–20	15 619	10 585	11 520	+935
21–30	11 261	19 174	23 619	+4 445
31–40	8 324	21 139	24 961	+3 822
41–50	6 864	21 536	23 857	+2 321
51–60	5 356	22 840	24 167	+1 327
61–70	3 970	21 597	22 582	+985
71–	9 720	20 429	21 083	+654

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

Tabell 9.6 Hur stor andel debiteras mer respektive mindre på ett helår?

Betalningsgrundande månadsinkomst beräknad enligt utredningens förslag. Enbart bidragsskyldiga med inkomst av tjänst bosatta i Sverige berörs av förslagen. Bidragsskyldiga med inkomst av näringsverksamhet samt bidragsskyldiga som är bosatta utomlands berörs således inte. Simulering avseende inkomstår 2019

Betalningsgrundande månadsinkomst 2019 (tkr)	Antal bidragsskyldiga	Andel som debiteras högre belopp (%)	Andel som debiteras lägre belopp (%)
0–10	24 880	17,1	18,9
11–20	15 619	61,7	38,1
21–30	11 261	60,9	30,7
31–40	8 324	47,5	16,0
41–50	6 864	32,8	6,4
51–60	5 356	19,3	3,7
61–70	3 970	14,1	1,3
71–	9 720	7,8	1,4

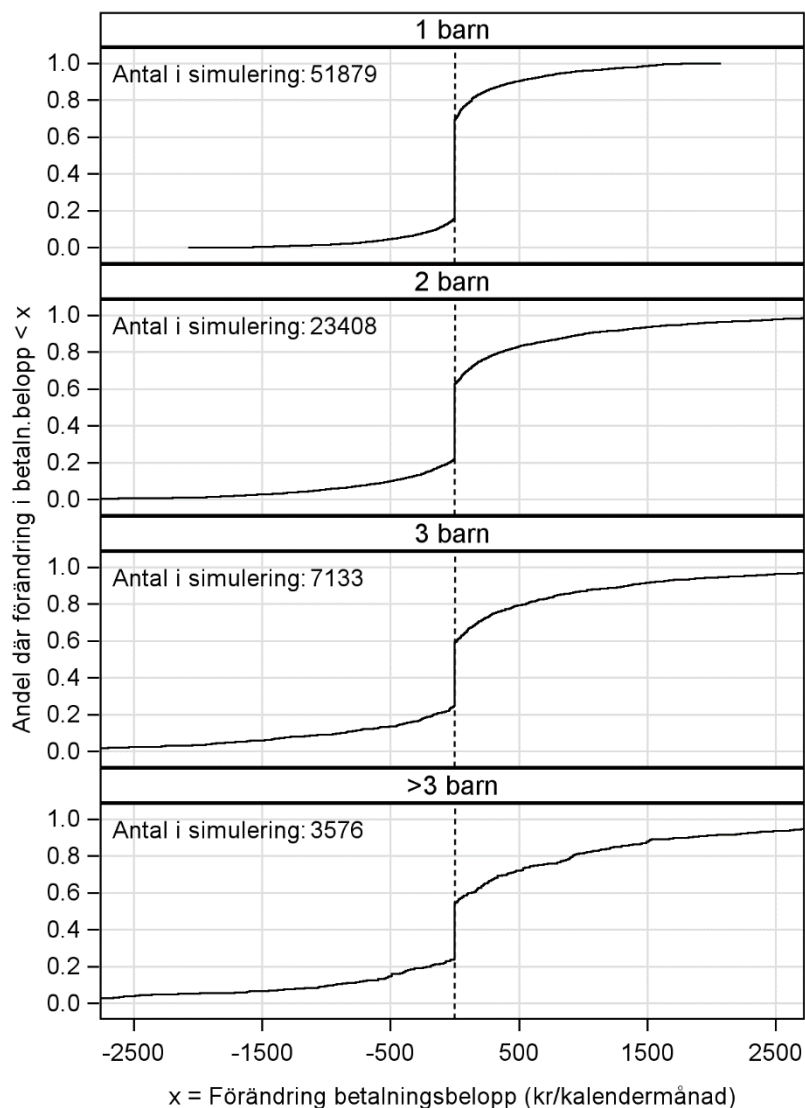
Källa: Utredningens beräkningar baserat på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

Bland föräldrar som är bidragsskyldiga för fler barn blir förändringen i debiterat belopp större. Figur 9.4 nedan visar hur stor andel av bidragsskyldiga som får *högst* x kronors förändrat debiterat belopp per kalendermånad. I figuren avser debiterat belopp det sammanlagda beloppet som bidragsskyldig ska betala för samtliga barn hen är betalningsskyldig för. Genom att avläsa y -värdet på kurvan vid en viss förändring av betalningsbelopp får man fram hur stor andel som fick *högst* en sådan förändring. Genom att avläsa y -värdet vid ett visst värde x_1 och jämföra med y -värdet vid ett annat lägre värde x_2 får man hur stor andel av de bidragsskyldiga där förändringen i betalningsbeloppet låg mellan x_2 och x_1 i simuleringen. Längden på det vertikala ”hoppet” i kurvan visar hur stor andel som har identiskt lika betalningsbelopp med förslaget som i nuläget.

I figur 9.4 framgår till exempel att ungefär $90 - 5 = 85$ procent av de föräldrar som var bidragsskyldiga för endast 1 barn fick ett förändrat betalningsbelopp på mellan -500 och $+500$ kronor per kalendermånad, och att strax under 60 procent fick ett oförändrat betalningsbelopp. Andelen föräldrar som får ett oförändrat betalningsbelopp är lägre ju fler barn de är betalningsskyldiga för (bland föräldrar som är bidragsskyldiga för fler än tre barn är andelen cirka 25 procent). Det är också vanligare att betalningsbeloppet blir betydligt högre bland föräldrar som är bidragsskyldiga för flera barn. Bland dem som är bidragsskyldiga för fler än tre barn är det cirka 10 procent som får ett minst 1 500 kronor högre betalningsbelopp med förslaget. Motsvarande andel föräldrar med bara ett barn som de är betalningsskyldiga för är någon enstaka procent.

Figur 9.4 Hur skulle bidragsskyldiga föräldrars debiterade belopp förändras med utredningens förslag?

Andel bidragsskyldiga (y-axeln) som får högst x kronor förändrat betalningsbelopp per kalendermånad med förslaget. Enbart bidragsskyldiga som berörs av förslagen. Simulering avseende 2019



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Marginellt högre inbetalningsgrad i genomsnitt med förslaget

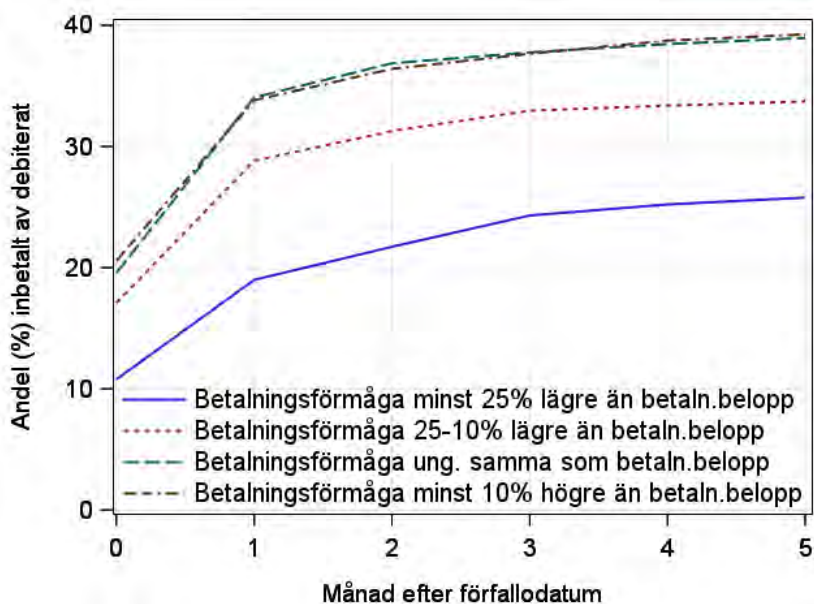
En trolig konsekvens av förslaget borde vara en i genomsnitt bättre överensstämmelse mellan betalningsförmåga och betalningsbelopp för vissa bidragsskyldiga – och därmed en något högre benägenhet att betala det som debiteras. Med inbetalningsgrad avses i denna analys andelen av totalt debiterat belopp som blir inbetalt till Försäkringskassan inom fem månader räknat från förfallodatum. Äldre skulder än så överförs, såvida den bidragsskyldige inte beviljats anstånd av Försäkringskassan och fullgör dessa inbetalningar enligt plan, till Kronofogden för indrivning.

Genom att jämföra inbetalningsgraden bland bidragsskyldiga som i simuleringen får ungefär samma betalningsbelopp i det föreslagna regelverket som i det nuvarande, med bidragsskyldiga som får ett klart lägre betalningsbelopp, får man en uppfattning om hur diskrepansen mellan betalningsförmåga och fastställt betalningsbelopp påverkar inbetalningsgraden (figur 9.5). Denna tankegång bygger på att betalningsbeloppet baserat på aktuella månadsuppgifter kan tjäna som en indikator på nuvarande betalningsförmåga. I figuren syns tydligt hur en större skillnad mellan betalningsförmåga och betalningsbelopp är förknippat med högre inbetalningsgrad. Observera att endast bidragsskyldiga med små överskott (5 000–10 000 kronor/månad) ingår i figuren, vilket borde förklara de låga inbetalningsgraderna, oavsett om betalningsbeloppet är i paritet med den approximativa betalningsförmågan.

Utifrån en undersökning och modellering av sambandet mellan (a) bidragsskyldigas faktiska inbetalningar och (b) deras aktuella överskott (baserat på arbetsgivardeklarationer) samt storleken på debiterat belopp under första halvåret 2019, beräknas inbetalningsgraden på tidsspannet fem månader öka från cirka 55,3 till 56,4 procent med det föreslagna regelverket.

Figur 9.5 Hur påverkar skillnaden mellan betalningsförmåga och betalningsskyldighet inbetalningsgraden?

Inbetalningsgrad bland bidragsskyldiga med låga överskott (5–10 tkr).
 Betalningsförmåga ≈ betalningsbelopp enl. arbetsgivardeklarationer.
 Betalningsskyldighet ≈ betalningsbelopp enl. 2 år gamla inkomster



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Att ökningen av inbetalningsgraden inte blir större förklaras av följande:

1. Det är fler som får ett högre betalningsbelopp med förslaget än som får ett lägre belopp. De förra förväntas inte få en större betalningsbenägenhet, snarare tvärtom
2. Det är endast de som i dag har ett betalningsbelopp som är klart högre än deras aktuella betalningsförmåga där man kan förvänta sig högre inbetalningsgrader med förslaget. Men denna grupp är trots allt relativt liten. Dessutom blir deras betalningsbelopp mindre med förslaget och får därför mindre vikt för genomsnittet.

3. Om den bidragsskyldige får noll kronor i betalningsbelopp i förslaget kommer hen inte ens att räknas med i inbetalningsgraden. Inbetalningsgraden avser det som blir inbetalat bland dem med betalningsbelopp som överstiger noll kronor.
4. Storleken på betalningsbeloppet och den bidragsskyldiges inkomst kan bara förklara en viss del av inbetalningsgraden. Även bland bidragsskyldiga med relativt höga överskott är inbetalningsgraden inte högre än 70–80 procent.

Det som i genomsnitt förändras med förslaget är först och främst hur mycket som debiteras, inte hur stor andel av det som debiteras som betalas. Visserligen kan inbetalningsgraden i vissa grupper förändras relativt mycket, se figur 9.5, men genomsnittet förändras marginellt.

Mindre risk för skuldsättning

Rimligen borde mer aktuella inkomster i beräkningen av bidragsskyldigs överskott också medföra färre ärenden på grund av obetalda betalningsbelopp hos Kronofogden. Utredningen har modellerat sambandet mellan aktuell inkomst, betalningsbelopp och sannolikheten att skulder bli så gamla att de lämnas över till Kronofogden för indrivning. Genom att använda den estimerade modellen och i data ersätta faktiskt debiterat med debiterat enligt utredningens förslag – men bibehålla den aktuella inkomsten baserat på arbetsgivardeklarationer – kan en beräkning av sammanlagt antal bidragsskyldiga vars skuld går över till Kronofogden göras². Utredningen uppskattar att förslagen om månatliga omräkningar av betalningsskyldighet baserat på arbetsgivardeklarationer leder till approximativt 10 procent färre bidragsskyldiga med ärende hos Kronofogden.

Det är främst de som med förslaget får 0 kronor i betalningsbelopp men som hade > 0 kronor i faktiskt betalningsbelopp som bidrar till att andelen skulder som överlämnas till Kronofogden minskar: ingen skuld initialt – ingen risk att hamna hos Kronofogden. Men denna grupp är ändå relativt liten: cirka 7 procent enligt tabell 9.4.

² Det som modelleras är sannolikheten att debiterat belopp blir så gammalt att det lämnas över till Kronofogden som en funktion av a) debiterat belopp och b) bidragsskyldigs betalningsgrundande inkomst beräknad enligt utredningens förslag utifrån senast kända uppgifter från arbetsgivardeklarationer.

9.1.4 Konsekvenser för staten

Något lägre anslagsutgift

Statens anslagsutgifter för underhållsstöd under ett kalenderår t är i princip summan av utbetalat underhållsstöd till boförfärdar under år t minus summan av inbetalningar från betalningsskyldiga förfärdar under år t – direkt till Försäkringskassan eller via Kronofogden.

$$Utgift_t = Utbet_t - Inbet_{FK,t} - Inbet_{KFM,t}$$

Utredningens förslag antas inte påverka utbetalningarna till boförfärdar, endast vad som debiteras de bidragsskyldiga. Förändringen i anslagsutgiften för underhållsstöd antas därför helt bero på hur förslagen påverkar inbetalningarna.

I denna förenklade analys kommer vi anta att det som inbetalas direkt till Försäkringskassan under ett år motsvarar en viss andel ρ av totalt debiterat belopp, det vill säga:

$$Inbet_{FK,t} = \rho \cdot Debit_{t-1}$$

Inbetalningarna från Kronofogdemyndigheten antas till största delen avse skulder från året innan. I kalkylen antar vi att en viss andel, θ , av det debiterade belopp som inte blir inbetalat direkt till Försäkringskassan året innan, överförs till Kronofogden, och en viss andel δ av detta belopp blir inbetalat, det vill säga:

$$\begin{aligned} Inbet_{KFM,t} &= \delta \cdot \theta \cdot (Debit_{t-1} - Inbet_{FK,t-1}) \\ &= \delta \cdot \theta \cdot (Debit_{t-1} - \rho \cdot Debit_{t-1}) \\ &= \delta \cdot \theta \cdot (1 - \rho) \cdot Debit_{t-1} \end{aligned}$$

Med dessa antaganden kan statens anslagsutgift för underhållsstöd skrivas:

$$Utgift_t = Utbet_t - \rho \cdot Debit_t - \delta \cdot \theta \cdot (1 - \rho) \cdot Debit_{t-1}$$

där:

ρ = Andel av debiterat under en 12-månadersperiod som betalas direkt till FK

θ = Andel av det debiterade belopp som inte blir betalat direkt till Försäkringskassan under en 12-månadersperiod som därför lämnas över till Kronofogdemyndigheten

δ = Andel av skuld hos Kronofogdemyndigheten som inbetalas

Observera att parametrarna i listan ovan mycket väl kan förändras av förslagen. I kalkylen antar vi också att totalt debiterat belopp förändras med en viss faktor γ på grund av förslaget.

Om vi betecknar utgiften med förslaget år t med $Utgift_{f,t}$ och motsvarande för utgiften med nuvarande regelverk med $Utgift_{n,t}$, kan förändringen i statens utgifter på grund av det föreslagna regelverket uttryckas som följer:

$$Utgift_{f,t} - Utgift_{n,t} = (\rho_n - \rho_f \gamma) \cdot Debit_{n,t} \\ + [\delta_n \theta_n (1 - \rho_n) - \delta_f \theta_f (1 - \rho_f) \gamma] \cdot Debit_{n,t-1}$$

där indexet n står för nuvarande regelverk, och f för förslag. ρ_n betecknar alltså andel av debiterat som betalas direkt till FK under *nuvarande regelverk*, medan ρ_f betecknar vad motsvarande parameter skulle bli om utredningens förslag implementeras. Vi antar att vidare att $\theta_f = \theta_n$, det vill säga andelen som lämnas vidare till Kronofogdemyndigheten av totalt debiterat som inte betalas direkt till Försäkringskassan antas vara lika med förslaget som i nuläget. Likaså antas att inbetalningsgraden för skulder överlämnade till Kronofogdemyndigheten blir oförändrad med förslaget, det vill säga $\delta_f = \delta_n$. Förändringen i anslagsutgiften på grund av förslaget under ett år t kan då förenklat uttryckas:

$$\Delta Utgift_t = (\rho_n - \rho_f \gamma) \cdot Debit_{n,t} \\ + \delta \theta [(1 - \rho_n) - (1 - \rho_f) \gamma] \cdot Debit_{n,t-1}$$

I analysen beräknades det debiterade beloppet bli 9 procent högre med förslaget, det vill säga: $\gamma \approx 1,09$. Inbetalningsgraden till Försäkringskassan beräknas också öka något, från $\rho_n = 0,55$ till $\rho_f = 0,56$. Andel av debiterat som inte betalas direkt till Försäkringskassan och som överförs till Kronofogden uppskattas (från inbetalningsdata från Försäkringskassan) till drygt 86 procent, det vill säga $\theta = 0,86$. Inbetalningsgraden under ett kalenderår för skulder som överförs till Kronofogdemyndigheten uppskattas till cirka 73 procent, det vill säga $\delta = 0,73$. Vi antar också att av totalt debiterat utgör "förslagspopulationen", den del av bidragsskyldiga som omfattas av förslagen, cirka 86 procent (se tabell 9.3 ovan).

Baserat på den senaste utgiftsprognosen avseende det antagna införandeåret 2024, där totalt debiterat för den grupp som påverkas av förslagen är cirka 1,3 miljarder kronor, och med ovanstående upp-

skattningar/antaganden så beräknas statens anslagsutgifter bli 86 miljoner kronor lägre med förslaget jämfört med Försäkringskassans prognos. För år 2025 beräknas statens anslagsutgifter bli 101 miljoner kronor lägre än referensalternativet. Detta motsvarar en minskning av anslagsutgiften på 3,4 procent

Försäkringskassans förvaltningskostnad för underhållsstöd

För att få en uppfattning om hur förvaltningskostnaden för bostadsbidrag kan tänkas påverkas av förslaget har utredningen utgått från Försäkringskassans verktyg för produktionskalkyl för att uppskatta hur mycket resursbehovet, mätt i årsarbetskrafter, skulle öka. Förändringsfaktorn från denna uppskattning appliceras sedan på den del av förvaltningskostnaden som utgör den egentliga "ärendeproduktionen". Till detta läggs övriga delar av förvaltningskostnaderna, till exempel avskrivningskostnaderna för de extra it-investeringar som blir nödvändiga om utredningens förslag ska realiseras.

Något ökad kostnad för ärendeproduktion

Hur kostnaden för Försäkringskassans handläggning av underhållsstöd påverkas i ett regelverk där betalningsbelopp delvis baseras på månadsuppgifter från Skatteverket beror i väldigt hög grad på automatiseringsgraden. Dagens it-stöd för underhållsstöd är föråldrat och kommer att behöva bytas ut oavsett om utredningens förslag ska implementeras eller ej. I analysen som följer antas att ett nytt it-stöd är på plats som helt maskinellt kan beräkna förslag på nytt betalningsbelopp baserat på de senaste tolv arbetsgivardeklarationerna gällande löneinkomster + övriga uppgifter från antingen senaste beslut om slutlig skatt eller tidigare anmälda uppgifter från sökande.

I förhållande till dagens handlägningsprocess för underhållsstöd kommer månadsuppgifterna att påverka i tre olika situationer:

1. när boförälder ansöker om underhållsstöd och den andra förälderns betalningsförmåga ska bedömas
2. när ny månadsuppgift blir tillgänglig och åtgärdsimpuls startar ett ärende om ändrade förhållanden för den bidragsskyldige av it-systemet

3. i de moment som handlar om att utreda, bedöma och besluta om den bidragsskyldiga förälderns rätt att skjuta upp betalning och/eller befrias från att betala skuld.

I det första fallet kan vissa moment (utreda, bedöma och besluta vilket belopp bidragsskyldig ska betala) bli något mer resurskrävande. Några delar av inkomstunderlaget till betalningsgrundande inkomst – till exempel merparten av avdragen i inkomstslaget tjänst – ska enligt förslaget inhämtas från den bidragsskyldiga föräldern i stället för från senaste beslut om slutlig skatt. Utredningen bedömer att dessa extra uppgifter kan inhämtas från bidragsskyldig i det samtal Försäkringskassan har med bidragsskyldig när de identifierar barnets behov och föräldrarnas situation³. Uppgifterna behöver också kontrolleras och bedömas av handläggaren. Troligen kommer en del bidragsskyldiga att komplettera/ändra uppgifter gällande dessa inkomstdelar när framräknat belopp kommuniceras. Utredningen uppskattar att det tillkommande resursbehovet i denna del av handläggningen kan komma att öka med motsvarande 1,5 årsarbetskrafter⁴.

I det andra fallet bör impulsen om ny månadsuppgift från Skatteverket för bidragsskyldig förälder initiera en maskinell omräkning av betalningsbeloppet. Om ingen annan uppgift som påverkar betalningsbeloppets storlek anmälts, kan ett sådant ändringsärende förmodligen beslutas helt maskinellt. Om den nya månadsuppgiften till exempel indikerar att den bidragsskyldiges inkomst har fallit mycket kan dock handläggaren behöva utreda varför på samma sätt som görs i dag. Det föreslagna regelverket skulle alltså innebära betydligt fler ändringsärenden gällande betalningsskyldighet än i dag, men merparten av dessa bedöms kunna beslutas maskinellt. Det är svårt att uppskatta hur mycket extra ”manuell” handläggning som dessa ändringar kommer att medföra, delvis beror det på hur ofta Försäkringskassan behöver granska och bedöma om till exempel en kraftigt minskad inkomst enligt arbetsgivardeklaration är skälig för att minska beslutat betalningsbelopp. Utredningen uppskattar att det tillkommande resursbehovet i denna del av handläggningen kan komma att öka med motsvarande 5,5 årsarbetskrafter⁵.

³ Delprocess 3.6 i Försäkringskassans produktionsprocess för underhållsstöd.

⁴ Detta beräknas genom påslag i hur lång tid momenten 3.5.1, 3.6.1, 3.8.1, 4.2.1 och 4.2.2 tar (i minuter per ärende) i handläggningsprocessen för underhållsstöd.

⁵ Beräknas genom att inflödet av US_ÄBS-ärenden ökas med 10 procent.

Den tredje typen av ärenden som kan påverkas av månadsuppgifterna, ärenden gällande anstånd, eftergift och skuldhantering (så kallade "US_AEF"-ärenden i Försäkringskassans produktionskalkyl), bedöms minska när betalningsbeloppen ligger närmare den aktuella betalningsförmågan. Utredningen bedömer att ett något minskat antal US_AEF-ärenden i produktionskalkylen minskar resursbehovet med drygt 1 årsarbetskraft.

Sammanlagt bedömer därför utredningen att resursbehovet för Försäkringskassans ärendeproduktion gällande underhållsstöd kan komma att öka motsvarande knappt 6 helårsarbetare. Den schabloniserade styckkostnaden för en helårsarbetare är en dryg miljon kronor (inklusive förmångemensamma kostnader) vilket ger en total ökning av ärendeproduktionskostnaden på cirka 6 miljoner kronor per år, exklusive it-kostnader.

It-utvecklingskostnader

Dagens it-stöd för handläggning av underhålls- och betalningsskyldighetsärenden är mycket föråldrat. Små förändringar i regelverket tenderar att kräva relativt stora förändringar i it-systemet och Försäkringskassan bedömer att underhållsstödet kommer att behöva lyftas över till ett nytt it-system inom en femårsperiod. Detta är förstås förknippat med stora it-utvecklingskostnader. Försäkringskassan uppskattar dessa kostnader till cirka 200 miljoner kronor och bytet av it-system kommer troligen att genomföras oavsett om regelverket ändras enligt utredningens förslag eller inte. Den extra utvecklingskostnad som tillkommer på grund av utredningens förslag om månatliga omräkningar av betalningsbelopp bedöms i sammanhanget vara relativt liten: utredningen uppskattar dem till 10–20 miljoner kronor. Eftersom dessa utvecklingsprojekt lånefinansieras så är det avskrivningarna som belastar förvaltningsanslaget. Försäkringskassan tillämpar femårig avskrivning av dessa typer av investeringar vilket, om man antar att den extra it-utveckling som behövs uppgår till 20 miljoner kronor, innebär en extra it-kostnad på förvaltningsanslaget på 4 miljoner kronor per år under perioden 2024–2028.

9.2 Ett bostadsbidrag baserat på månadsuppgifter om inkomst av tjänst

9.2.1 Förslaget i korthet och sammanfattning av konsekvenserna

Utredningens förslag innebär att beslut om slutligt bostadsbidrag tas löpande varje månad i stället för preliminära beslut som sedan stäms av mot beslut om slutlig skatt. Bostadsbidraget räknas alltså om varje månad i stället för, som i dag, endast när sökande anmäler nya uppgifter.

Dessutom föreslås att den bidragsgrundande inkomsten som ligger till grund för inkomstavdraget beräknas löpande utifrån enbart historisk inkomst baserat på de tolv senaste arbetsgivardeklarationerna på individnivå. Från arbetsgivardeklarationerna tas uppgift om till exempel löneinkomster och ersättningar. Uppgift om övriga inkomstdelar som ingår i underlaget baseras på uppgift från den sökande eller administrativa system hos Centrala studiestödsnämnden (CSN) och/eller Försäkringskassan och ska avse samma tolv månader som månadsuppgifterna avser. I dag beräknas preliminär bidragsgrundande inkomst på sökandes uppgift och ska avse hela det kalenderår som bidragsmånaden ligger i.

Den föreslagna modellen för hur bidragsgrundande inkomst avseende bostadsbidrag en viss månad t ska beräknas varje månad kan tekniskt skrivas på följande sätt:

$$BGI_t = \bar{U}_{1,t} + \max\left(0, (\bar{U}_{2,t} - G) + \max(0, \bar{U}_{3,t} - G)\right)$$

där $\bar{U}_{1,t}$, $\bar{U}_{2,t}$ respektive $\bar{U}_{3,t}$ avser genomsnitt av inkomstunderlagen i tre olika inkomstperioder räknat från bidragsmånaden t . $\bar{U}_{1,t}$ avser snittet av månadsinkomsterna under månaderna $t-2$, $t-3$ och $t-4$. $\bar{U}_{2,t}$ avser snittinkomsten under tremånadersperioden som föregick period 1, och $\bar{U}_{3,t}$ avser snittinkomsten under den sexmånadersperiod som föregick period två. G avser den snittinkomst där bidraget skulle bli helt avräknat. Denna gräns blir då (per sökande):

En sökande: $G = \text{Maxbidrag}/0.20 + 12\,500$

Två sökande: $G = \text{Maxbidrag}/0.20 + 6\,250$

Själva bostadsbidraget månaden t beräknas på samma sätt i båda modeller och enligt nu gällande regelverk, det vill säga

Avdrag sökande $i = 0.20 \cdot \max(0, BGI_{t,i} - \text{Avdr. gräns})$

$\text{BOB}_t = \max(0, \text{Maxbidrag} - \text{Summa avdr. sökande i hushållet})$

Det föreslagna regelverket innebär att bidragsbeloppet kommer ligga närmare det som i dag kallas slutligt bostadsbidrag – det vill säga det bidragsbelopp som i dagens regelverk fastställs efter avstämning av inkomster från beslut om slutlig skatt.

Tabell 9.7 Sammanfattning av förslag och jämförelse mot nuläge

Nuläge	Förslag
Bostadsbidrag betalas ut preliminärt. Slutligt bostadsbidrag för kalenderåret fastställs efter beslut om slutlig skatt	Beslut om slutligt bostadsbidrag varje månad
Preliminärt bostadsbidrag beräknas utifrån sökandes uppgift om inkomster för det kalenderår bidragsmånaden ligger i	Slutligt bostadsbidrag för en månad beräknas utifrån uppgift om inkomst av tjänst i de 12 senaste individuella arbetsgivardeklarationerna från Skatteverket samt vissa andra uppgifter
Betalningsgrundande inkomst beräknas på årsinkomsten	Betalningsgrundande inkomst beräknas på rullande 12-månadersperioder uppdelat i 3 delperioder
Årlig avstämning av bidragsgrundande inkomst i preliminära beslut mot inkomstuppgifter i beslut om slutlig skatt	Löpande efterkontroller

Tabell 9.8 Konsekvenser av ett bostadsbidrag med månatliga omräkningar baserat på månadsuppgifter

Konsekvens	
<i>Konsekvenser för individer</i>	• Genomsnittligt bostadsbidrag (per månad och bidragshushåll) till barnfamiljer blir drygt 1 procent lägre med föreslaget regelverk jämfört med (slutligt) bostadsbidrag i nuläge
	• Genomsnittligt bostadsbidrag till unga vuxna utan barn blir drygt 7 procent högre (jämfört med slutligt bostadsbidrag)
	• 31 procent av barnhushållen och 23 procent av ungdomshushållen får lägre belopp <i>per bidragsmånad</i> med förslaget jämfört med nuvarande regelverk. 28 procent av barnhushållen och 32 procent av ungdomshushållen får <i>högre</i> månadsbelopp
	• Betydligt minskad risk för skuld: totalt återkrävt belopp avseende för mycket utbetalt bostadsbidrag uppskattas bli cirka 91 procent lägre än med dagens regelverk
	• Antal hushåll med bostadsbidrag ökar 17,5 procent när fler hushåll söker bidrag på grund av minskad risk för skuldsättning
<i>Konsekvenser för staten</i>	• Cirka 7 procent lägre aggregerat utbetalat bostadsbidrag till barnfamiljer som har bostadsbidrag i dag (i relation till preliminärt bostadsbidrag)
	• Statens anslagsutgifter för bostadsbidrag beräknas bli drygt 14 procent högre med utredningens förslag jämfört med nuvarande regelverk
	• Försäkringskassans kostnader för löpande bostadsbidragsärenden bedöms öka på grund av ett ökat inflöde av hushåll som söker bostadsbidrag när risken för att bli återbetalningsskyldig minskar
	• Kronofogdens administrativa kostnader för skuldärenden gällande bostadsbidrag, beräknas påverkas mycket lite • Utvecklingskostnader för extra it-utvecklingskostnader som behövs om förslagen realiserar uppskattas till cirka 5 miljoner kronor årligen under perioden 2024–2028

Källa: Utredningens beräkningar.

9.2.2 Metodbeskrivning

Utredningen har gjort beräkningar på mikrodata från Försäkringskassan om samtliga gällande beslut om preliminärt Bostadsbidrag under inkomståret 2019. I de ärenden som gick att sambearbeta med SCB:s STAR-urval med pålagda månadsuppgifter räknades sedan den bidragsgrundande inkomsten om enligt föreslagen modell. De till-

gängliga data från senaste beslut om slutlig skatt (inkomstår 2019) tillsammans med månadsuppgifterna (jan.–dec. 2019) tillåter egentligen bara en helt korrekt simulering av en enda månad (feb. 2020) med det föreslagna regelverket.⁶ För att ändå kunna få en uppfattning om konsekvenserna av ett månadsbaserat system antogs i simuleringen att *fördelningen* av inkomsten av tjänst under året innan var likadan som enligt uppgifter från arbetsgivardeklarationer avseende 2019.

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

- Försäkringskassans bedömning av handläggningstider för ett bostadsbidragsärendet i ett månadsbaserat system
- uppskattning av it-utvecklingskostnader för modifierat it-system för handläggning samt datainhämtning av månadsuppgifter
- uppskattning av kostnader på grund av minskat antal återkravsärenden.

För skattning av statens totala anslagsutgifter med prognos för kalenderåren från och med det föreslagna införandeåret, används skattningarna av procentuella förändringar av utbetalat och återkrävt bostadsbidrag samt Försäkringskassans prognoser.

9.2.3 Konsekvenser för individer

Hur många berörs av förslaget?

Utredningens förslag gäller enbart hushåll där ingen av de sökande hade inkomst av näringsverksamhet under ramtiden. Under 2019 var det cirka 3 500 hushåll som hade inkomst från näringsverksamhet (av sammanlagt cirka 217 000 hushåll med bostadsbidrag). Av totalt utbetalat utgjorde utbetalningarna till hushåll med näringsinkomst 1,8 procent (cirka 87 miljoner kronor). Förslagen berör alltså den absoluta merparten av bostadsbidraget, både sett till antal hushåll såväl som utbetalda belopp.

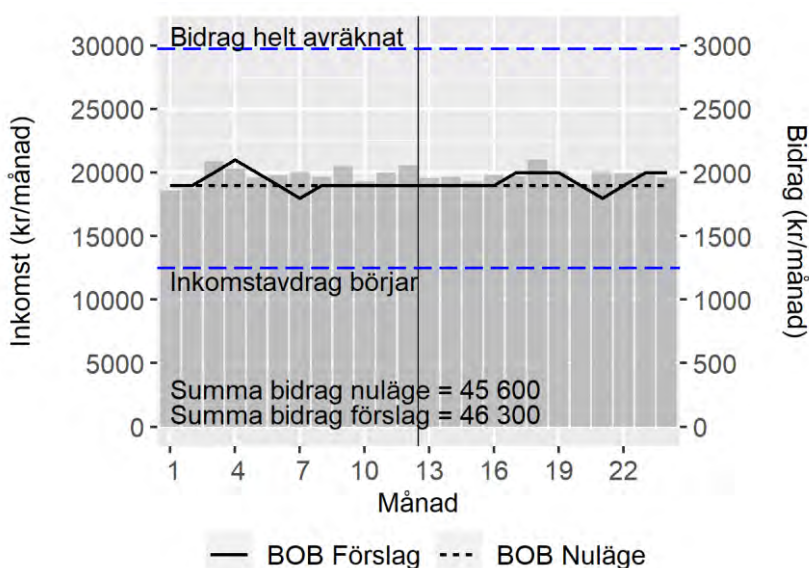
⁶ Februari 2020 är den enda kalendermånad där tillgängliga månadsuppgifter täcker hela ramtiden (januari 2019–december 2019).

Konsekvenser för hushåll med olika inkomstmönster – typfall

Nedan följer ett antal inkomstscenarier som illustrerar vad bostadsbidraget blir månad-för-månad med bidragsgrundande inkomstberäknat enligt huvudförslaget. I graferna ligger också slutligt bostadsbidrag enligt gällande regler inlagt. De gråa staplarna är månadsinkomst. Hushållet som är simulerat är en ensamstående med 1 hemmavarande barn.

I det första inkomstscenariot (figur 9.6) har den ensamstående sökande en viss variation i månadsinkomsten men inga stora eller långvariga inkomstbortfall eller inkomstökningar inträffar. Eftersom månadsinkomsterna hela tiden ligger under den gräns där bidraget i nuvarande regelverk är helt avräknat (i figuren markerad med en horisontell streckad linje) blir det inga tillägg till bidragsgrundande inkomst från de "historiska" perioderna två och tre, utan bidragsgrundande inkomst bestäms helt av tremånaderssnittet från månaderna $t-2$ till och med $t-4$.

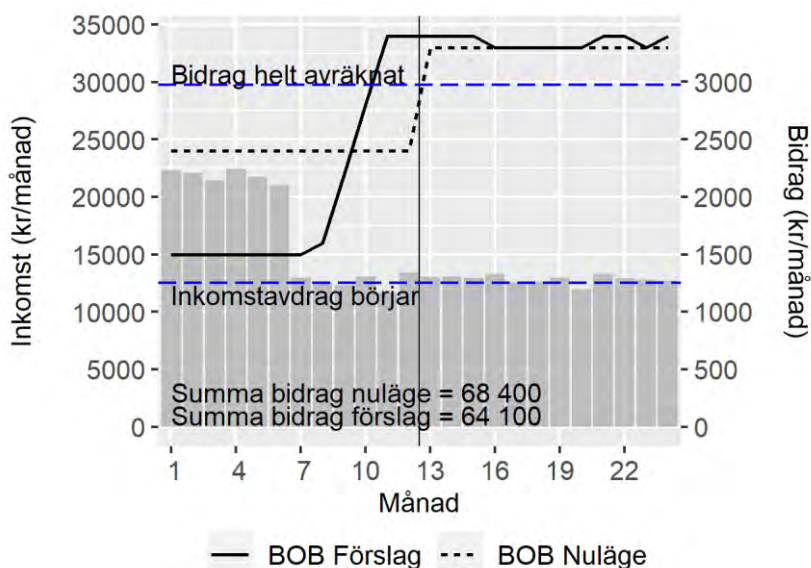
Figur 9.6 Inkomstscenario: månadsinkomster mellan inkomstgränserna och med viss variation



I det andra inkomstscenariot (figur 9.7) inträffar ett plötsligt och stort inkomstbortfall – kanske blir den sökande sjuk – och inkomsten stannar därefter på den lägre nivån. I detta scenario får det stora

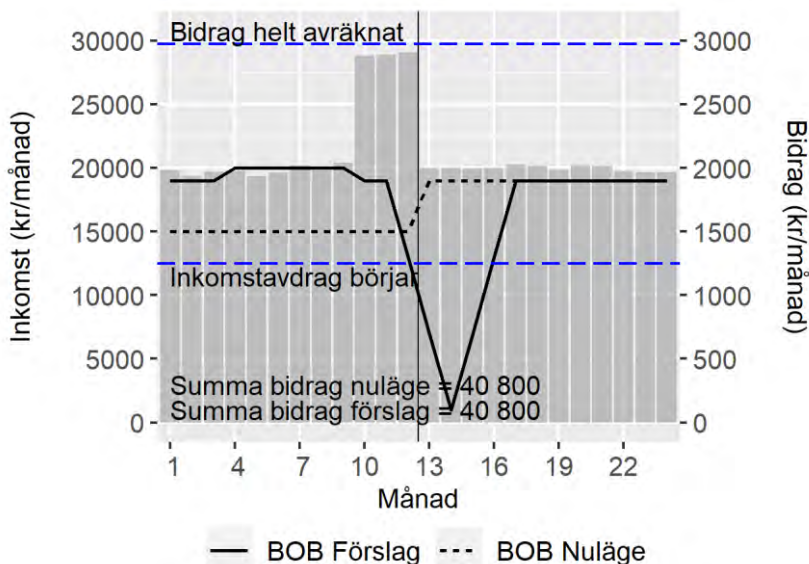
och plötsliga inkomsttappet genomslag redan två månader efter inkomstfallet. Eftersom den sökandes månadsinkomst innan bortfallet låg under den övre inkomstgränsen ligger inga tillägg från period två och tre kvar efter det att genomsnittet i period ett har blivit lägre. Notera också hur bidraget enligt nuvarande regelverk inte förändras alls under det år där inkomstfallet inträffar: slutligt bidrag beror enbart på årlig inkomst.

Figur 9.7 Inkomstscenario: långvarig inkomstsänkning



I det tredje scenariot (figur 9.8) får den sökande under tre månader en kraftig inkomstökning – kanske ett tillfälligt extrajobb eller tidsbegränsat uppdrag. Eftersom månadsinkomsterna innan inkomstökningen låg under den övre inkomstgränsen var det innan ökningen inga tillägg från period två eller tre i ramtiden. Därför slår inkomsthöjningen igenom relativt snabbt när tremånaderssnittet i period ett anpassar sig efter inkomsthöjningen. När månadsinkomsterna sedan går ner till den normala nivån anpassar sig bidraget nästan lika snabbt. Den tillfälliga inkomstökningen var inte tillräckligt lång för att det ska bli tillägg från perioderna två och tre.

Figur 9.8 Inkomstscenario: tillfällig inkomsthöjning

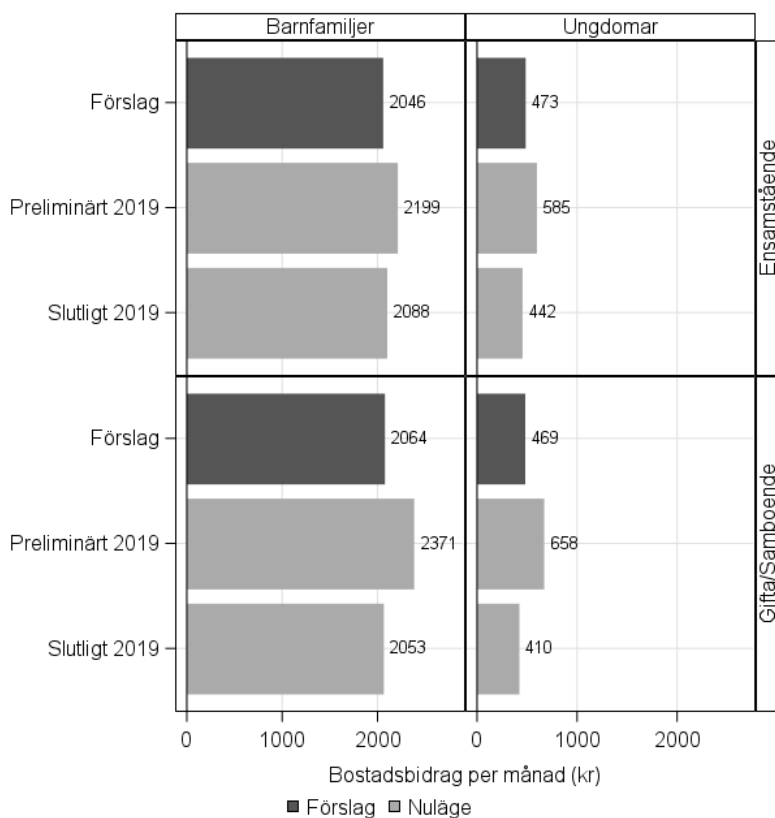


Lägre belopp än preliminärt bidrag men i snitt samma som slutligt bostadsbidrag

Genomsnittligt bidrag per hushåll och månad med det föreslagna regelverket blev i simuleringen knappt 7 procent lägre bland barnfamiljer och cirka 18 procent lägre bland hushåll med unga vuxna utan barn. Jämförelsen görs mot preliminära bidrag inklusive jämkningar och avser bara hushåll som inte har näringsinkomst. För den senare gruppen föreslås ju de nuvarande reglerna fortsätta gälla. Denna skillnad mellan barnhushåll och ungdomshushåll avspeglar troligen en större inkomstvariation hos unga vuxna, till exempel på grund av säsongarbete eller timanställningar, något som ökar risken att det preliminära bidraget blir fel. Med ett månadsbaserat bostadsbidrag baserad helt på historiska inkomster minskar denna risk betydligt.

Resultaten ovan kommer från en simulering av föreslaget regelverk applicerat på samtliga gällande beslut om preliminärt bostadsbidrag under 2019 som också fanns med i STAR-urvalet (SCB). Eftersom det i genomsnitt betalas ut för mycket preliminärt bostadsbidrag i förhållande till det slutliga blir också utbetalat enligt förslaget, bland de som i dag har bostadsbidrag, klart lägre än det preliminära, se figur 9.9.

Figur 9.9 Simulerat föreslaget bostadsbidrag, preliminärt utbetalat samt slutligt bostadsbidrag 2019 (per hushåll och månad)



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

I simuleringen fick unga vuxna utan barn i genomsnitt drygt sju procent högre bidrag med förslaget jämfört med slutligt bostadsbidrag, medan barnhushåll fick en dryg procent lägre bidrag (tabell 9.9). För hushåll med unga vuxna tycks det föreslagna regelverket alltså ha två positiva konsekvenser: risken att få för mycket preliminärt bostadsbidrag (och eventuellt bli återbetalningsskyldig) minskar, samtidigt som ett regelverk som anpassar sig mer till varierande månadsinkomster skulle ge många av dem ett något högre slutligt bidrag. Generellt innebär förslaget att det bidrag som kommer att betalas ut ligger närmare slutligt bostadsbidraget så som det beräknas enligt dagens regelverk. Detta illustreras i figur 9.10, fördelningen för skillnaden mellan förslaget-slutligt bidrag är snävare runt noll kronor/månad än fördelningen avseende skillnaden mellan förslaget och preliminärt bidrag. I figuren syns också hur förslaget påverkar ungdomshushållens bidrag annorlunda än för barnhushåll: ungdomshushållens fördelning för skillnaden förslaget – slutligt ligger centrerat över noll kronor/månad (de får i snitt mer med förslaget än slutligt), men fördelningen för skillnaden förslaget – preliminärt ligger centrerat under noll kronor/månad.

Tabell 9.9 Genomsnittliga bidragsbelopp: preliminära respektive slutliga 2019 samt med utredningens förslag

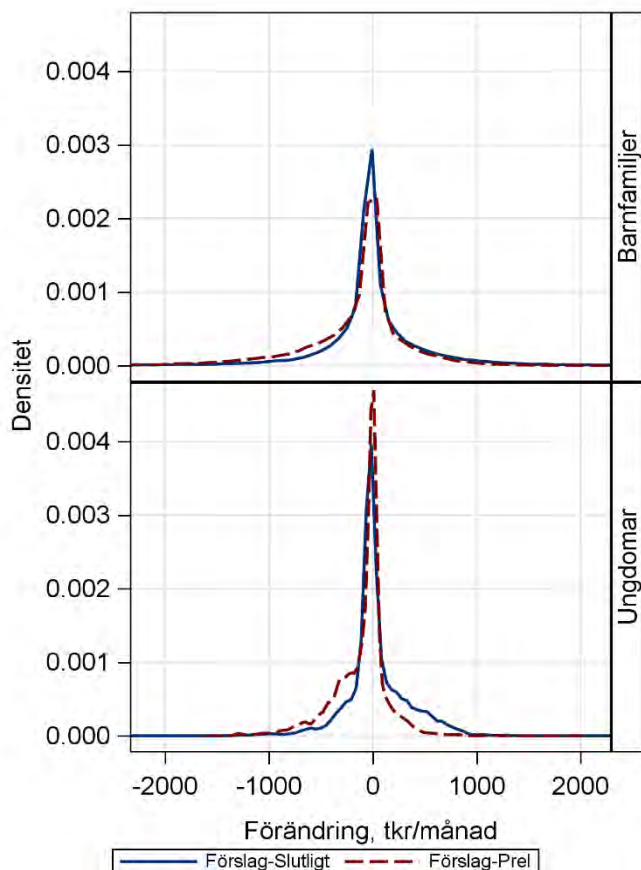
Ej hushåll där någon av de sökande har näringsinkomst

Hushållstyp	Bidrag/månad (kr)			% förändring mot preliminärt bostadsbidrag	% förändring mot slutligt bostadsbidrag
	Preliminärt – nuläge	Slutligt – nuläge	Förslag		
Barnhushåll – 1 sökande	2 159	2 088	2 046	–5,2	–2,1
Barnhushåll – 2 sökande	2 283	2 053	2 064	–9,6	+0,5
Barnhushåll med endast hemmavarande barn	2 317	2 197	2 164	–6,6	–1,5
Barnhushåll med endast växelboende barn	1 486	1 380	1 363	–8,2	–1,2
Barnhushåll med endast umgängesboende barn	1 535	1 405	1 408	–8,3	+0,2
Samtliga barnhushåll	2 200	2 077	2 052	–6,7	–1,2
Ungdomar utan barn 1 sökande	575	442	473	–17,8	+7,1
Ungdomar utan barn 2 sökande	634	410	469	–26,1	+14,33
Samtliga ungdomshushåll	577	441	473	–18,0	+7,2

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

Figur 9.10 Hur fördelar sig hushållen över förändring i bidragsbelopp på grund av förslaget?

Densitetsplot (kontinuerligt histogram) som visar hur förslagspopulationen fördelar sig över skillnad föreslaget-preliminärt bidrag/månad (streckad linje), och skillnad föreslaget-slutligt bidrag/månad (heldragna linjen). Simulering på hushåll med bostadsbidrag 2019



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Andel hushåll som får mer i bidrag är lika stor som andel som får mindre jämfört med slutligt bidrag

Resultaten i föregående delavsnitt säger dock bara något om de genomsnittliga förändringarna i bidragsbeloppen. För individuella hushåll kan det bli relativt stor skillnad, även när man jämför med det

slutliga bostadsbidraget. Det är viktigt att komma ihåg att ett hushålls slutliga bostadsbidrag i dagens regelverk grundas helt på inkomster från samma kalenderår som bidraget beräknas för. I det föreslagna regelverket beror utbetalat bidrag under ett kalenderår (på grund av den rullande 12-månaders ramtiden) även på inkomster under föregående inkomstår. Bidragsgrundande inkomst för januari år t beror på inkomstunderlag under perioden december år $t-2$ till och med november år $t-1$.

Av alla hushåll som berörs av förslaget så var det i simuleringen lika stor andel som fick mindre som fick mer (29 procent) i bostadsbidrag jämfört med vad de får i slutligt bostadsbidrag i dag (tabell 9.10). Dessa värden avser totalt utbetalat under simuleringsåret 2019 dividerat med 12. Däremot finns vissa skillnader mellan olika hushållstyper. Bland hushåll med unga vuxna utan barn är det en klart större andel som får mer i bidrag (32,7 procent), än andel som får mindre med förslaget (23,3 procent). Bland barnhushållen var det i simuleringen en klart högre andel bland hushåll med två sökande som fick mer i bidrag (37,2 procent) än motsvarande andel bland ensamstående (23,8).

Tabell 9.10 Hur stor andel får mindre respektive mer i bidrag med förslaget jämfört med slutligt bostadsbidrag i dagens regelverk?

Ej hushåll där någon av de sökande har näringsinkomst.
Simulering på hushåll med bostadsbidrag 2019

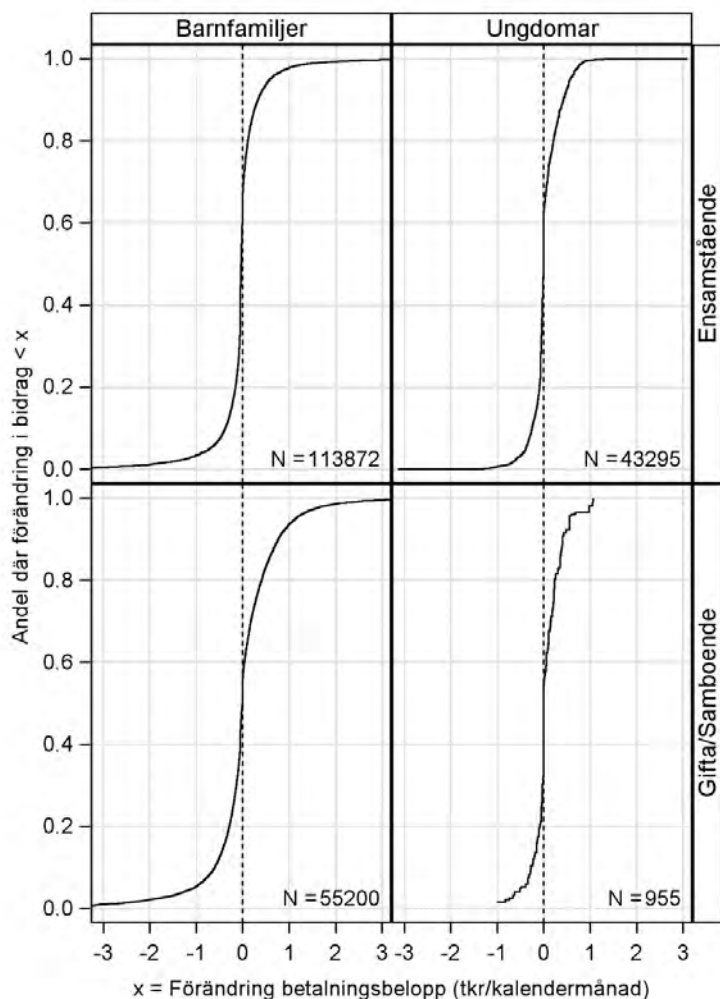
Hushållstyp	Antal hushåll	Andel (%) som fick minst 100 kronor LÄGRE per bidragsmånad jämfört med slutligt	Andel (%) som fick minst 100 kronor HÖGRE per bidragsmånad jämfört med slutligt
Barnhushåll – 1 sökande	113 872	28,1	23,8
Barnhushåll – 2 sökande	55 200	35,7	37,2
Barnhushåll med endast hemmavarande barn	133 167	31,5	28,3
Barnhushåll med endast växelboende barn	17 521	28,6	27,3
Barnhushåll med endast umgängesboende barn	5 266	22,6	21,2
Samtliga barnhushåll	169 072	30,6	28,2
Ungdomar utan barn 1 sökande	43 295	23,3	32,4
Ungdomar utan barn 2 sökande	955	21,0	42,5
Samtliga ungdoms-hushåll	44 250	23,3	32,7
Alla hushåll	213 322	29,0	29,0

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

Figur 9.11, ger en mer detaljerad bild av hur stor andel som får mer eller mindre i slutligt bidrag.

Figur 9.11 Hur skulle hushållens bidrag förändras med utredningens förslag?

Andel av hushållen (y-axeln) som får högst x kronor förändrat bidrag per kalendermånad med förslaget. Enbart hushåll som berörs av förslagen. Simulering på hushåll med bostadsbidrag 2019



Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

Betydligt lägre återkrav med ett bidrag baserat på historiska i stället för framtida inkomster

Ett hushåll kan få återkrav avseende för mycket utbetalat bostadsbidrag om det utbetalda preliminära totala bidraget under hela året överstiger det slutliga bidraget med mer än 1 200 kronor. Hushållet kan i stället få tilläggsutbetalning på grund av för lite utbetalat preliminärt bidrag om det senare understeg det slutliga bidraget med mer än 1 200 kronor.

Utredningen uppskattar att förslaget skulle innebära att återkrävda belopp minskar med 91 procent (ungefär 545 miljoner kronor) räknat på totalt återkrävt av 2019 års preliminära bidrag. Utredningen har utgått från resultaten i simuleringen: 38 procent av hushållen i simuleringen fick minst 1 200 kronor mindre med förslaget än vad de faktiskt hade i preliminärt bidrag. Man kan anta att de flesta av dessa skulle bli återbetalningsskyldiga i nuvarande regelverk men att en viss del blir fortsatt återbetalningsskyldiga då det är orimligt att tro att alla återkrav försvinner. Återkrav kan fortfarande bli aktuella om sådana inkomstuppgifter som den enskilda själv lämnar visar sig vara felaktiga eller uppgifter från arbetsgivardeklarationer saknas eller är felaktiga. Under antagandet att 5 procentenheter av de 38 procenten hushåll som nämndes ovan blir fortsatt återbetalningsskyldiga så skulle andel hushåll som blir återkrävda minska 33 procentenheter. Detta motsvarar en minskning med cirka 71 900 hushåll räknat på avstämningen avseende 2019 – en minskning med 91 procent. 71 900 hushåll gånger genomsnittligt återkrävt belopp per hushåll från avstämningen 2019 (7 690 kronor) ger en minskning av återkrävda belopp på cirka 553 miljoner kronor vilket också motsvarar 91 procent av totalt återkrävt belopp avseende 2019.

Tabell 9.11 Hur stor andel fick minst 1 200 kronor mindre respektive 1 200 kronor mer för helåret 2019 med förslaget jämfört med preliminärt bostadsbidrag?

Enbart hushåll som berörs av förslagen.

Simulering på hushåll med bostadsbidrag 2019

Hushållstyp	Andel (%) som fick minst 1 200 kr mindre med förslag	Summa minskat belopp (mnkr)	Andel (%) som fick minst 1 200 kr mer med förslag	Summa ökat belopp (mnkr)
Barnhushåll – 1 sökande	34,1	250,5	17,8	97,9
Barnhushåll – 2 sökande	47,4	221,2	21,7	77,5
Barnhushåll med endast hemma- varande barn	38,3	383,6	19,1	142,0
Barnhushåll med endast växel- boende barn	40,3	40,9	19,1	15,8
Barnhushåll med endast umgänges- boende barn	12,8	0,1	12,8	<0,1
Samtliga barn- hushåll	38,5	471,8	19,1	175,4
Ungdomar utan barn 1 sökande	35,4	66,5	10,5	15,4
Ungdomar utan barn 2 sökande	46,0	2,3	11,9	0,4
Samtliga ungdomshushåll	35,6	68,7	10,5	15,8
Samtliga	37,9	540,5	19,7	191,1

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

Tilläggsutbetalningar väntas i princip försvinna för dem utan näringsinkomster

För alla hushåll med bostadsbidrag utan näringsinkomster (drygt 98 procent av hushållen år 2019) så antas tilläggsutbetalningarna i princip försvinna. Visserligen kan ett (slutligt) månadsbeslut ändras i efterhand och då kan det bli frågan om antingen tilläggsutbetalning eller återbetalning, men de aggregerade beloppen väntas bli små.

Eftersom antalet hushåll som har näringsinkomst är så pass få bland hushållen med bostadsbidrag, så är också tilläggsutbetalningarna till denna grupp låg, mindre än 10 miljoner kronor i avstämningen avseende 2019.

Fler hushåll söker bostadsbidrag om risken för att bli återbetalningsskyldig minskar

Ett rimligt antagande är att fler hushåll än i dag kommer att våga söka bostadsbidrag om risken för att bli återbetalningsskyldig minskar väsentligt. Ett antal hushåll skulle i dag få bostadsbidrag om de ansökte, men avstår på grund av risken för att bli återbetalningsskyldiga. Skillnaden mellan antal hushåll som skulle kunna få en förmån och antal som faktiskt har det i dag kallas ibland ”mörkertalet”.

För att få en uppfattning av hur mycket mörkertalet för bostadsbidrag skulle minska med en månadsbaserad modell har utredningen gjort en simulering med FASIT-modellen där samtliga hushåll som i simuleringen ser ut att kunna få bostadsbidrag på mer än noll kronor efter inkomstprövning också söker bidraget. Utfallet från denna simulering kan sedan jämföras med utfallet från en simulering där hushållen som ser ut att kunna få bostadsbidrag ansöker om förmånen med en viss sannolikhet (en sannolikhet som ökar med behovet). Skillnaden mellan utfallen för bostadsbidrag i dessa simuleringar skulle kunna tas som en skattning av vad mörkertalet maximalt kan tänkas vara.

Resultatet av dessa ovan beskrivna simuleringar blev att det slutliga bostadsbidraget blev 24 procent högre (+1 158 mnkr i FASIT) med mörkertalet inräknat. Antal hushåll med bidrag blev 23 procent högre (+51 000 hushåll). Hur många av dessa hushåll kommer faktiskt att ansöka om bostadsbidrag på grund av minskad risk för återbetalningsskyldighet? Utredningen resonerar i tidigare avsnitt om att Försäkringskassan aktivt bör arbeta med att få ned mörkertalet och att en rimlig målnivå skulle kunna vara att minska mörkertalet med 75 procent. Detta skulle innebära att $0,75 \times 51\,000 = 38\,250$ hushåll skulle tillkomma på grund av minskad risk för återbetalningsskyldighet, en ökning med 17,5 procent i förhållande till antal avstämda hushåll avseende år 2019. Om dessa tillkommande hushåll har ett bidrag som motsvarar snittbidraget i dag (21 247 kronor/hushåll och år slutligt bostadsbidrag)⁷ så skulle detta motsvara tillkommande bidragsbelopp på 812 miljoner kronor per år.

⁷ Försäkringskassans officiella statistik: avstämt bostadsbidrag 2019.

9.2.4 Konsekvenser för staten

Anslagsutgiften för bostadsbidrag ökar med förslaget

Statens anslagsutgifter för bostadsbidrag är i princip

Utgift (år t)

= Summa utbetalat preliminärt bidrag

+ Tilläggsutbetalningar avseende för lite utbetalat preliminärt

– Inbetalt belopp avseende återkrav av för mycket utbetalat preliminärt efter avstämning (inkl. kvittningar, eftergifter och förtida återbetalningar)

Tilläggsutbetalningarna och inbetalningarna för återkrävda belopp avser till största delen felaktigt utbetalade preliminära belopp ett tidigare år än det år som utgiften beräknas för. Enligt utredningens uppskattningar i tidigare delavsnitt beräknas summa utbetalat preliminärt bostadsbidrag bli 7,3 procent lägre med förslaget jämfört med nuvarande regelverk. Applicerat på Försäkringskassans prognos för utbetalat preliminärt bostadsbidrag 2024 och med beaktande att den del av hushållen som berörs av förslaget är drygt 98 procent beräknar utredningen att utbetalat bostadsbidrag under införandeåret 2024 blir cirka 4 193 miljoner kronor. Då har hänsyn tagits till utbetalningar till tillkommande hushåll som börjar söka bostadsbidrag på grund av minskad risk för återbetalningsskyldighet. I tidigare analysen uppskattades antal hushåll med bostadsbidrag öka med 17,5 procent. Under införandeåret antas dock bara halva denna ökning.

Återbetalningar och tilläggsutbetalningar under införandeåret påverkas inte eftersom dessa till helt övervägande del avser för lite eller för mycket utbetalat bidrag från tidigare (avstämda) år. Under 2025 väntas tilläggsutbetalningarna minska kraftigt eftersom dessa betalas ut i sin helhet direkt efter avstämningen. Återkrävda belopp däremot betalas gradvis in över ett antal år räknat från det år avstämningen görs. För införandeåret antas därför tilläggsutbetalningar och återbetalningar bli som i Försäkringskassans prognos: 205 respektive 635 miljoner kronor. 2025 väntas tilläggsutbetalningarna falla kraftigt till knappa 16 miljoner kronor medan återbetalningarna beräknas bli cirka 209 miljoner kronor. Utredningen beräknar därför att statens anslagsutgift för bostadsbidrag under 2024 blir cirka 3 844 miljoner kronor, vilket bara är 30 miljoner kronor högre än Försäkringskassans

prognos. 2025 beräknas anslagsutgiften bli dryga 14 procent högre än referensalternativet, motsvarande 527 miljoner kronor högre.

Försäkringskassans förvaltningskostnader för bostadsbidrag

För att få en uppfattning om hur förvaltningskostnaden för bostadsbidrag kan tänkas påverkas av förslaget har utredningen utgått från Försäkringskassans verktyg för produktionskalkyl för att uppskatta hur mycket resursbehovet, mätt i årsarbetskrafter, skulle öka. Förändringsfaktorn från denna uppskattning appliceras sedan på den del av förvaltningskostnaden som utgör den egentliga "ärendeproduktionen". Till detta läggs sedan övriga delar av förvaltningskostnaderna, till exempel avskrivningskostnaderna för de extra it-investeringar som blir nödvändiga om utredningens förslag realiseras.

Ökade kostnader för ärendeproduktion

Eftersom fler hushåll antas söka bostadsbidrag på grund av minskad risk för återbetalningsskyldighet kommer troligen Försäkringskassans kostnader för ärendeproduktionen att öka. Skattningen av hur mörkertalet kan tänkas påverkas av förslaget är att det kommer att tillkomma 17,5 procent fler bostadsbidragsärenden årligen. Samtidigt försvinner den absoluta merparten av den ärendehantering som i dag görs i samband med avstämning mot beslut om slutlig skatt, vilket uppgår till knappt 4 årsarbetare. De hushåll som har någon inkomst av näringsverksamhet kommer dock fortsättningsvis handläggas enligt nu gällande regelverk, varför en viss del av ärendehanteringens kring avstämningen således kommer att kvarstå.

En del moment i handläggningen av bostadsbidragsärenden bör rimligen förenklas eller försvinna helt. En maskinellt inhämtad arbetsgivardeklaration med uppgift om löneinkomst bör inte behöva kontrolleras alls till exempel.

Vissa ärendetyper blir troligen betydligt vanligare än i dagens handläggning. I det föreslagna regelverket kommer ett nytt beslut om slutligt bostadsbidrag tas varje månad. Merparten av denna volymökning bör dock kunna beslutas maskinellt.

Baserat på en beräkning i Försäkringskassans produktionskalkyl uppskattar utredningen att resursbehovet – uttryckt i årsarbetare – för ärendeproduktionen av bostadsbidrag skulle öka cirka 10 procent med utredningens förslag⁸. Den ökade volymen ärenden förklaras huvudsakligen av fler hushåll med bostadsbidrag (+17,5 procent enligt tidigare analys) om fler vågar söka på grund av minskad risk för att bli återbetalningsskyldig. Ökningen balanseras dock till viss del av att vissa moment tar kortare tid eller försvinner helt samt ett minskat resursbehov på 3 årsarbetskrafter kopplat till avstämningen. 2019 lades cirka 359 årsarbetskrafter på bostadsbidrag⁹. En ökning med 10 procent skulle innebära runt 395 årsarbetskrafter, en ökning med 36 årsarbetskrafter. Med en kostnad per årsarbetskraft på drygt en miljon kronor skulle det innebära cirka 36 miljoner kronor ökad förvaltningskostnad för bostadsbidrag (exklusive ökade it-kostnader).

En ökad automatisering av handläggningen skulle förstås minska kostnaderna för ärendeproduktionen. I sin skrivelse ”Ett moderniserat bostadsbidrag” anger Försäkringskassan att en automatiseringsgrad på upp till 50 procent blir möjlig med ett bostadsbidrag som använder arbetsgivardeklarationerna. Utredningen anser att en ökad automatiseringsgrad går att nå oavsett om månadsuppgifter används eller inte. Om en sökande anmäler inkomstuppgifter via Försäkringskassans webgränssnitt, och dessa uppgifter kan läsas in i ett it-baserat beslutsstöd maskinellt, leder också det till en ökad automatisering. I dagens system måste sådana anmälda uppgifter knappas in manuellt av handläggare, från inhämtade uppgifter via webgränssnitt eller blankett, till beslutsstödet. Det arbetsgivardeklarationerna bidrar med är att viss del av inkomst av tjänst kan hämtas från Skatteverket i stället för att sökande ska anmäla uppgiften. Rimligen leder överföringen av uppgifter som arbetsgivare rapporterat in till Skatteverket till ytterligare möjligheter till automatisering. Enligt utredningens mening bör därför en del av eventuella besparingar i förvaltningskostnaden för bostadsbidrag tack vare högre automatisering, hänföras till användandet av arbetsgivardeklarationerna. Det är dock svårt att avgöra hur stor del som beror på detta och utredningen har därför avstått från att beakta besparingar till följd av automatisering som en del av förslaget.

⁸ Beräkningen av det förändrade resursbehovet gjordes genom att samtliga ärendevolymer ökades 17,5 procent samt att tidsåtgången i moment 3.6 ”Hämta, granska och värdera inkomstuppgifter” minskades med 50 procent.

⁹ Taget från analysunderlag gällande produktivitet från Försäkringskassan med utfall fram till oktober 2021.

It-utvecklingskostnader

Ett regelverk med månatliga omräkningar av bidragsbelopp och beslut om ”slutligt” bostadsbidrag bedöms kunna hanteras i de it-system som Försäkringskassan redan håller på att flytta över handläggningen till. Det bedöms alltså inte nödvändigt att bygga ett helt nytt it-stöd med anledning av utredningens förslag. Försäkringskassans bedömning av den extra it-utvecklingskostnad som kan komma att krävas för att det nya it-stödet ska kunna hantera månatliga omräkningar och beslut uppskattas till storleksordningen 20–30 miljoner kronor. Eftersom dessa utvecklingsprojekt lånefinansieras så belastar avskrivningskostnaden förvaltningsanslaget. Försäkringskassan tillämpar 5-årig avskrivning av dessa typer av investeringar vilket, om man antar att den extra it-utveckling som behövs uppgår till 25 miljoner kronor, innebär en extra it-kostnad på förvaltningsanslaget på 5 miljoner kronor per år under perioden 2024–2028.

I det föreslagna regelverket antas löpande kontroller av pågående ärenden spela betydligt större roll än i dagens system som bygger mycket på de årliga avstämningarna. Försäkringskassan planerar redan att implementera mer av maskinella – ev. riktade riskprofilbaserade – kontroller av pågående bostadsbidragsärenden i syfte att undvika för mycket eller för lite utbetalt preliminärt bidrag. Månadsuppgifterna från Skatteverket – som Försäkringskassan redan i dag har tillgång till planeras att användas i de kontrollerna. Utredningen bedömer därför att det inte tillkommer särskilt mycket *extra* it-utvecklingskostnad för kontrollsystem på grund av ett månadsbaserat bostadsbidrag.

9.3 Administrativa kostnader Kronofogden

Om antal verkställighetsmål gällande betalningsskyldighet för underhållsstöd som överlämnas till Kronofogdemyndigheten under ett år blir cirka 10 procent lägre än i dag skulle det motsvara cirka 40 000 färre mål. Applicerat på Kronofogdemyndighetens styckkostnad för verkställighetsmål – 783 kronor/mål – uppskattar utredningen att kostnaderna för Kronofogdemyndighetens hantering av denna typ av mål potentiellt skulle kunna minska med cirka 4 miljoner kronor. Hänsyn har då tagits till att endast mål som inte preskriberas ingår i underlaget för beräkning av styckkostnad samt att mål avseende under-

hållsstöd är en mycket vanlig ärendetyp där styckkostnaden per mål i genomsnitt är betydligt lägre än andra måltyper.

Om antal ärenden gällande fordran på för mycket utbetalt bostadsbidrag minskar kraftigt kommer det också innebära ett mindre antal skuldärenden avseende återkrav av bostadsbidrag som lämnas till Kronofogdemyndigheten. I dagsläget lämnas cirka 1 700 mål för betalningsföreläggande och cirka 1 000 mål för verkställighet. Kronofogdemyndighetens styckkostnad för betalningsföreläggande är 254 kronor per ärende och för verkställighet 783 kronor per mål. Detta skulle sammantaget innebära cirka 1 miljon kronor i minskade administrativa kostnader för Kronofogdemyndigheten gällande ärenden för fordran avseende återkrav av bostadsbidrag.

Uppskattningarna ovan måste tas med försiktighet då en minskning av antalet mål avseende underhållsstöd eller bostadsbidrag i sig troligen inte kommer att leda till en motsvarande minskning av antalet gäldenärer som Kronofogdemyndigheten ändå måste utreda – på grund av förekomst av andra verkställighetsmål.

Å andra sidan kommer utredningens förslag leda till varierande belopp både avseende underhållsstöd och bostadsbidrag vilket kommer att påverka hanteringen vid beräkning av förbehållsbelopp inför löneutmättningsbeslut eller skuldsanering. Inom löneutmätning och skuldsanering gäller även att Kronofogdemyndigheten måste utreda och hantera nya uppgifter eller begärda omräkningar eller omprövningar från gäldenären. Utredningens förslag kan väntas leda till ett ökat behov av sådana omräkningar eller omprövningar vilket kommer att göra hanteringen av dessa arbetsuppgifter mer resurskrävande.

Sammantaget finns det därför anledning att anta att förändringen i praktiken inte leder till så stora besparingar för Kronofogdemyndigheten.

9.4 Fördelningspolitiska konsekvenser

För att finansiera kostnadsökningen för främst bostadsbidrag föreslår utredningen att flerbarnstillägget avseende det andra barnet tas bort. Fördelningsprofilen för denna del av flerbarnstillägget är relativt centrerad till mitten av inkomstfördelningen (figur 9.12). Detta innebär att borttagandet minskar disponibel inkomst mest i de mittersta decilerna.

De samlade fördelningspolitiska konsekvenserna av utredningens förslag gällande månatliga omräkningar av bidragsgrundande inkomst respektive betalningsgrundande inkomst bedöms bli små. Disponibel inkomst minskar något i genomsnitt bland de hushåll som berörs av förslagen (tabell 9.12) vilket förklaras av att nettoeffekten av förslagen är

1. ett slopat flerbarnstillägg för andra barnet,
2. i genomsnitt en viss ökning av betalningsbelopp bland bidragsskyldiga
3. ett större antal hushåll som väntas söka och få bostadsbidrag när risken att bli återbetalningsskyldiga minskar kraftigt.

Bidragsskyldiga föräldrars betalningsbelopp blir i genomsnitt något högre med förslaget eftersom en mer aktuell inkomst används i beräkningen. Boföräldrar får samma underhållsstöd som tidigare så för dessa är det bara flerbarnstillägget som minskar disponibel inkomst och för vissa ett tillkommande bostadsbidrag.

Tabell 9.12 Förändring i disponibel inkomst på grund av utredningens förslag – bland de hushåll som påverkas av förslaget

Simuleringsår 2019.

Med uppdelning på olika deciler för ekonomisk standard

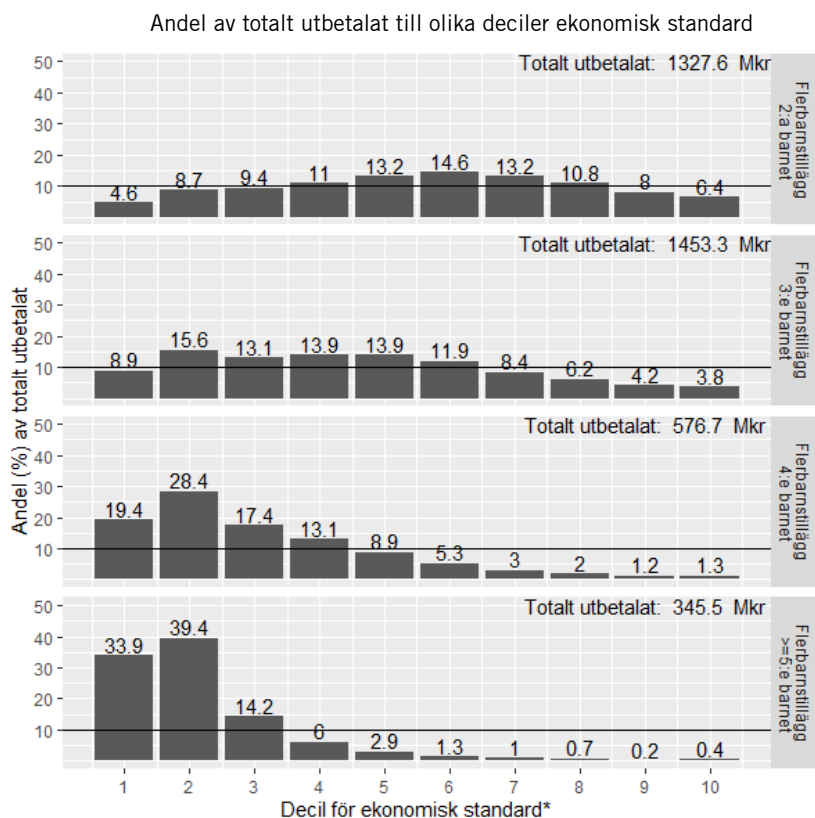
Hushållets decil för ekonomisk standard	Genomsnittlig förändring disponibel inkomst (kr/år)	Procentuell förändring
1	957	+0,6
2	-1 557	-0,6
3	-2 678	-0,9
4	-3 499	-1,1
5	-4 048	-1,2
6	-4 735	-1,3
7	-4 874	-1,2
8	-4 917	-1,0
9	-6 982	-1,2
10	-5 171	-0,5

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Förslaget gällande månatlig omräkning av bidragsgrundande inkomst till bostadsbidrag väntas innebära små förändringar i genomsnitt relativt dagens slutliga bostadsbidrag. Däremot kan det bli skillnader på hushållsnivå. För hushåll som har mycket låg inkomst och som får lägre bostadsbidrag eller högre betalningsbelopp balanseras inkomstminskningen av högre ekonomiskt bistånd.

Förslagets påverkan på andel barn som lever i hushåll med låg ekonomisk standard totalt sett är försumbar: i simuleringen ökar andelen med 0,13 procentenheter, från 17,14 till 17,27 procent.

Figur 9.12 Flerbarnstilläggets fördelningsprofil



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

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

9.5 Statsfinansiell kalkyl

Utredningen har gjort en beräkning av den samlade effekten på statens utgifter om utredningens förslag realiseras från och med förslaget införandeår (2024) till 2028. För åren 2024 och 2025 ligger Försäkringskassans prognos från oktober 2021 till grund för anslagsutgifterna för underhållsstödet och bostadsbidrag. Anslagsutgiften för flerbarnstillägget är beräknad från en körning av FASIT 2019 (v4) på STAR-urvalet avseende prognosår 2024. Utredningen har inte gjort egna långsiktiga prognoser för anslagsutgifterna förbi 2025 utan använder samma värden som det senaste prognosåret (2025 för bostadsbidrag och underhållsstöd) och 2024 för flerbarnstillägg.

I kalkylen har separerats vilka som berörs av förslagen, förslagspopulationen, och vilka som inte berörs (de med näringsinkomster). I kalkylen antas preliminärt bostadsbidrag öka 17,5 procent jämfört med referensalternativet, men först 2025. Under införandeåret antas ökningen bara vara hälften av detta. Dessutom antas preliminärt utbetalat bostadsbidrag minska 7,3 procent. Detta beror på att preliminärt bidrag kommer ligga närmare det slutliga bostadsbidraget med regeländringen.

Återkrav och tilläggsutbetalningar antas minska kraftigt (cirka 91 procent) för förslagspopulationen, men medan tilläggsutbetalningarna minskar kraftigt redan året efter införandeåret, minskar återbetalningarna bara gradvis över en femårsperiod. Detta beror på att skulder för bostadsbidrag betalas av i en viss takt.¹⁰

Tabell 9.13 Statsfinansiell kalkyl för utredningens förslag och referensalternativ åren 2024 (införandeår) till 2028

Belopp i miljoner kronor

	2024	2025	2026	2027	2028
Förslag					
1. Anslagsutgift bostadsbidrag	3 844,1	4 269,7	4 365,6	4 408,6	4 436,0
– utbetalat bostadsbidrag	4 271,7	4 463,0	4 463,1	4 461,9	4 461,9
– återbetalat inkl. kvittningar	–632,4	–209,1	–113,9	–69,6	–42,3
– tilläggsutbetalningar	204,8	15,8	16,3	16,3	16,3
2. Anslagsutgift underhållsstöd	2 826,9	2 837,0	2 837,0	2 837,0	2 837,0
– Utbetalt US	4 043,3	4 068,6	4 068,6	4 068,6	4 068,6
– Inbetalt bidragsskyldiga US	1 216,4	1 231,6	1 231,6	1 231,6	1 231,6
3. Anslagsutgift flerbarnstillägg	2 287,0	2 287,0	2 287,0	2 287,0	2 287,0

¹⁰ Cirka 53 procent återbetalas under samma år avstämningen sker, 16 procent under nästföljande år osv.

	2024	2025	2026	2027	2028
4. Förvaltningskostnad Försäkringskassan	773,4	756,1	751,7	747,3	742,9
– Bostadsbidrag	351,7	340,9	340,9	340,9	340,9
– Underhållsstöd	364,7	362,6	362,6	362,6	362,6
– Fordrings/återkravshantering	57,0	52,6	48,2	43,8	39,4
Totalt	9 731,4	10 149,8	10 241,3	10 279,9	10 302,9
Referensalternativ					
1. Anslagsutgift bostadsbidrag	3 815,3	3 742,9	3 742,9	3 742,9	3 742,9
– utbetalat bostadsbidrag	4 243,0	4 147,8	4 147,8	4 147,8	4 147,8
– återbetalat inkl. kvittningar	–632,4	–613,4	–613,4	–613,4	–613,4
– tilläggsutbetalningar	204,8	208,5	208,5	208,5	208,5
2. Anslagsutgift underhållsstöd	2 912,7	2 938,0	2 938,0	2 938,0	2 938,0
– Utbetalat US	4 043,3	4 068,6	4 068,6	4 068,6	4 068,6
– Inbetalat bidragsskyldiga US	1 130,6	1 130,6	1 130,6	1 130,6	1 130,6
3. Anslagsutgift flerbarnstillägg	3 622,0	3 622,0	3 622,0	3 622,0	3 622,0
4. Förvaltningskostnad Försäkringskassan	721,6	708,7	708,7	708,7	708,7
– Bostadsbidrag	309,9	299,1	299,1	299,1	299,1
– Underhållsstöd	354,7	352,6	352,6	352,6	352,6
– Fordringshantering	57,0	57,0	57,0	57,0	57,0
Totalt	11 071,6	11 011,6	11 011,6	11 011,6	11 011,6
Skillnad förslag – referensalternativ					
1. Anslagsutgift bostadsbidrag	28,8	526,8	622,7	665,8	693,1
– utbetalat bostadsbidrag	28,8	315,2	315,3	314,1	314,1
– återbetalat inkl. kvittningar	0,0	404,3	499,5	543,8	571,2
– tilläggsutbetalningar	0,0	–192,7	–192,1	–192,1	–192,1
2. Anslagsutgift underhållsstöd	–85,8	–101,0	–101,0	–101,0	–101,0
– Utbetalat US	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
– Inbetalat bidragsskyldiga US	85,8	101,0	101,0	101,0	101,0
3. Anslagsutgift flerbarnstillägg	–1 335,0	–1 335,0	–1 335,0	–1 335,0	–1 335,0
4. Förvaltningskostnad Försäkringskassan	51,8	47,4	43,0	38,6	34,2
– Bostadsbidrag	41,8	41,8	41,8	41,8	41,8
– Underhållsstöd	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
– Fordrings/återkravshantering	0,0	–4,4	–8,8	–13,2	–17,6
Totalt	–1 340,2	–861,8	–770,3	–731,6	–708,7

Källa: Utredningens beräkningar baserade på Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB).

9.6 Övriga konsekvenser

9.6.1 Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Skillnader i konsekvenser för bidragsskyldiga kvinnor och män

Eftersom män utgör en majoritet av de bidragsskyldiga föräldrarna (drygt 83 procent) får förslaget om månatlig omräkning av betalningsbelopp konsekvenser för fler män än för kvinnor. Förslaget har bara

små direkta effekter på boförfäldrars ekonomi. I de fall utfyllnadsbidrag betalas ut kan även det förändras om den bidragsskyldiga föräldern får ett förändrat (fiktivt) betalningsbelopp. Boförfäldrens ekonomi ska dock inte påverkas eftersom reglerna om utfyllnadsbidrag förutsätter att det belopp som boförfäldern får från den bidragsskyldiga föräldern tillsammans med utfyllnadsbidraget alltid ska motsvara (minst) det som annars skulle ha betalats ut i fullt underhållsstöd.

I genomsnitt fick bidragsskyldiga kvinnor 1 299 kronor högre betalningsbelopp (+14,5 procent) per år med förslaget medan män fick 1 149 kronor högre (+8,0 procent) betalningsbelopp (tabell 9.14). I genomsnitt är frånlevande pappor i utgångsläget bidragsskyldiga för fler barn än bidragsskyldiga mammor och har också ett högre sammanlagt betalningsbelopp. I figur 9.13 nedan illustreras den kumulativa fördelningen av bidragsskyldiga föräldrar och förändring i betalningsbelopp i simuleringen av det föreslagna regelverket. Ungefär lika stor andel (cirka 50 procent) bland både kvinnor och män får oförändrat betalningsbelopp med förslaget. Andelen som får minst 2 000 kronor högre betalningsbelopp med förslaget är någon enstaka procent högre bland män.

Tabell 9.14 Betalningsbelopp bland bidragsskyldiga kvinnor respektive män

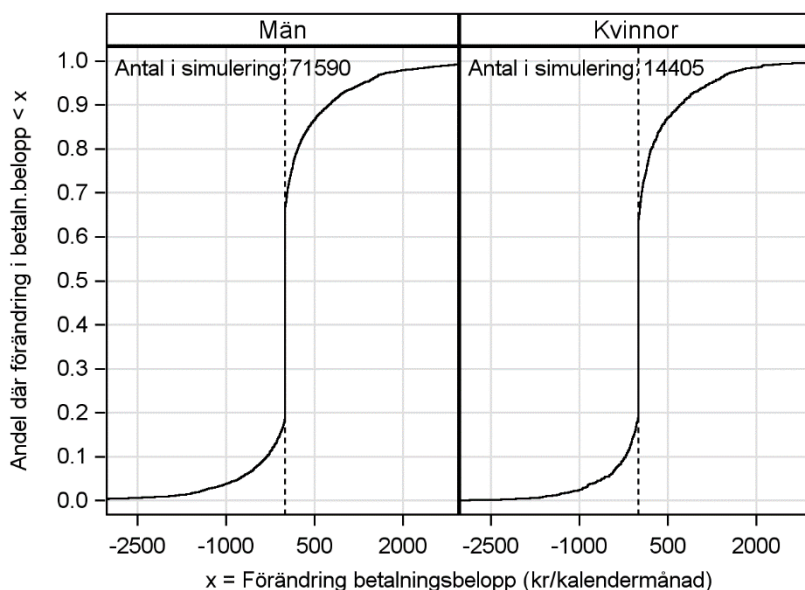
Enbart bidragsskyldiga som berörs av förslagen.
Simulering avseende 2019

	Antal bidrags- skyldiga	Debiterat per person och år (kr)		Förändring (kr)	Förändring (procent)	Andel som får högre belopp (%)	Andel som får lägre belopp (%)
		Nuläge	Förslag				
Män	71 590	14 401	15 550	1 149	7,98	33,5	18,9
Kvinnor	14 405	8 985	10 284	1 299	14,5	36,7	19,0

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarerationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Figur 9.13 Förändring i bidragsskyldigas betalningsbelopp bland kvinnor respektive män

Andel bidragsskyldiga (y-axeln) som får högst x kronor förändrat betalningsbelopp per kalendermånad med förslaget. Enbart bidragsskyldiga som berörs av förslagen. Simulering avseende 2019



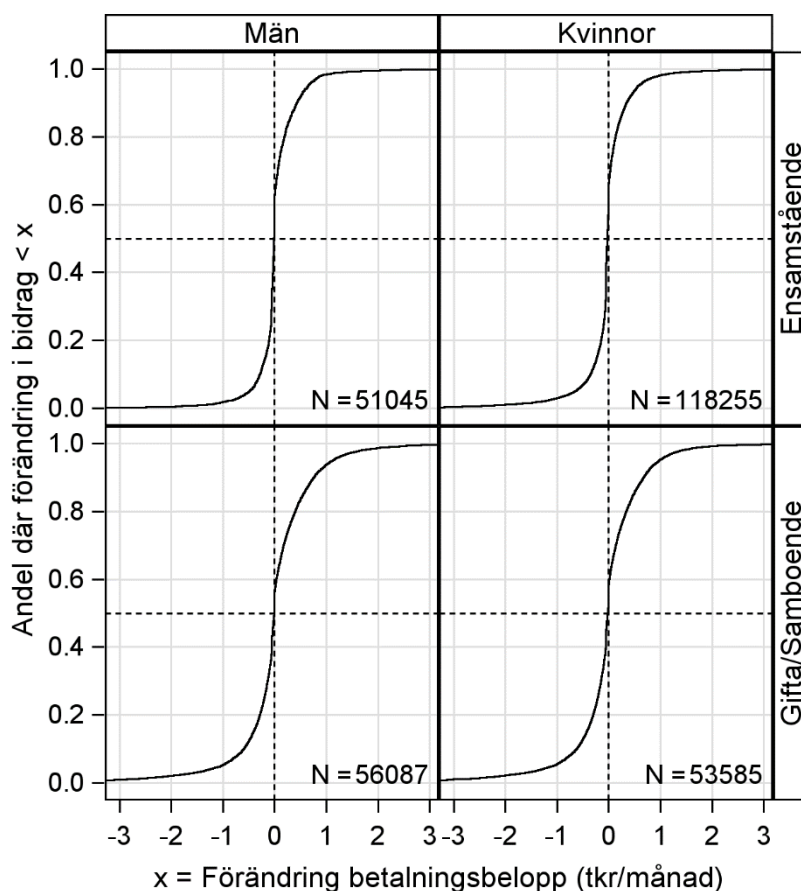
Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

Konsekvenser för jämställdheten av förslaget om nytt bostadsbidrag

Eftersom kvinnor utgör en majoritet av hushållen med bostadsbidrag med ensamstående sökande, är det fler kvinnor än män i denna hushållsgrupp som påverkas av förslaget. Men tittar man på hur bidragsbeloppen förändras med förslaget är det små skillnader mellan kvinnor och män. Skillnaderna ligger snarare mellan om hushållet har ensamstående eller sammanboende sökande.

Figur 9.14 Förändring i bostadsbidragsbelopp (förslag – slutligt) bland kvinnor och män

Hur stor andel (y-värdet) av de mottagande fick högst x kronor i förändrat bidragsbelopp per månad. Beräkning avser mottagarpopulationen 2019



Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

I figur 9.14 nedan illustreras hur bidragsbeloppen förändrades med den föreslagna månadsbaserade bidragsmodellen för fyra olika grupper hushåll med bostadsbidrag: ensamstående kvinnor, ensamstående män, sammanboende kvinnor och sammanboende män. Diagrammen är kumulativa fördelningsdiagram där en punkt på kurvan visar hur stor andel av de mottagande (y-värdet) som fick högst x kronor

(x-värdet) i förändrat bidragsbelopp per månad. I diagrammen finns också linjer dragna som markerar 50 procent på y-axeln respektive 0 kronor förändrat bidragsbelopp på x-axeln. Det är mycket små skillnader mellan kvinnor och män i hur bidragsbeloppet förändras. I alla 4 grupper är skillnaden mellan könen vad avser medianförändringen mindre än 30 kronor i månaden (tabell 9.15). Även när det gäller de som fick större förändring i bidragsbelopp är skillnaderna mellan kvinnor och män små. Drygt 8 procent av de ensamstående männen fick minst 500 kronor mer i bidrag per månad. Bland ensamstående kvinnor var motsvarande andel 6,5 procent.

Tabell 9.15 Median, samt 25:e och 75:e percentilen för förändring i bidragsbelopp per månad

Beräknat på mottagarpopulationen för bostadsbidrag år 2019

	25:e percentilen	Median	75:e percentilen
Ensamstående män	-72	-6,6	133
Ensamstående kvinnor	-101	-33	69
Sammanboende män	-216	-17	258
Sammanboende kvinnor	-227	-26	226

Källa: Försäkringskassans analysdatabas STORE, Skatteverkets uppgifter från arbetsgivardeklarationer samt uppgifter från FASIT/STAR (SCB). Utredningens beräkningar.

9.6.2 Konsekvenser för incitamenten till arbete

Både bostadsbidrag och betalningsskyldighet för underhållsstöd påverkar de ekonomiska incitamenten till förvärvsarbete. Om ett hushåll som har bostadsbidrag ökar sin löneinkomst kan bidraget komma att minskas så att hela löneökningen inte kommer hushållet tillgodo. Marginal effekten mäter just detta: hur stor andel av en bruttolöneökning som individen eller hushållet inte får behålla på grund av höjd skatt och/eller sänkta bidrag.

Utredningens förslag innebär en betydligt snabbare återkoppling mellan en inkomstförändring och storleken på betalningsbelopp jämfört med i dag. Med dagens regelverk får inkomstökningen genomslag i högre betalningsbelopp först när beslut om slutlig skatt avseende inkomståret fattats. Med förslaget kan det få genomslag redan efter två månader.

Men sättet att beräkna betalningsbeloppets storlek – givet en viss betalningsgrundande inkomst – är samma i förslaget som i nuläget. Marginaleffekterna av bostadsbidrag och betalningsskyldighet för underhållsstöd kan alltså sägas vara i stort sett samma i förslaget som med dagens regelverk, men effekten ligger närmare i tid med förslaget. Utredningen har inte gjort någon kvantitativ värdering av denna skillnad.

9.6.3 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningen anser, med stöd av att Försäkringskassan redan nu enligt ifrågavarande bestämmelse medges direktåtkomst till samma slags uppgifter, att den föreslagna rätten till direktåtkomst till arbetsgivardeklarationer på individnivå inte innebär ett otillbörligt eller opropor­tionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd.

9.6.4 Konsekvenser av minskad skuldsättning

Att vara överskuldssatt har en tydlig samvariation och möjligen kausal påverkan på fysisk och psykisk ohälsa¹¹. Människor med stora skuldproblem har betydligt högre prevalens vad gäller bland annat hjärt- och kärlsjukdom, diabetes, högt blodtryck, depression och ångest. Att vara överskuldssatt är också förknippat med betydligt högre suicidrisk än normalpopulationen¹². Med överskuldssatt menas här att skuldbördan blivit så stor att gäldenären inte klarar sina ekonomiska åtaganden.

Förutom det individuella lidande som ekonomisk stress orsakar, medför överskuldssättning också stora samhällsekonomiska konsekvenser, främst genom produktionsbortfall, ökade sjukvårdskostnader och ökade ersättningar från trygghetssystemen. I en studie, där antal överskuldssatta individer i Sverige antas vara ungefär 400 000, beräknas de samlade kostnaderna för de tre områdena ovan för denna grupp överstiga 200 miljarder kronor årligen¹³. Det är dock oklart hur mycket av denna kostnad som egentligen kan hänföras till själva överskuld-

¹¹ Ahlström R., "2014:16 Överskuldssättning och ohälsa", Konsumentverket, 2014.

¹² Yerko Rojas, "Financial indebtedness and suicide: A 1-year follow-up study of a population registered at the Swedish Enforcement Authority", *International Journal of Social Psychiatry* 1–9, 2021.

¹³ Ahlström R., "RiR 2015:14 Överskuldssättningens kostnader", Riksrevisionsverket 2015.

sättningen i sig och hur stor del som har andra bakomliggande orsaker. Men om kostnaden per överskultsatt och år skulle vara (200 miljarder kronor)/(400 000 individer) = 500 000 kronor/individ, skulle 1 500 färre ärenden gällande bostadsbidrag¹⁴ som lämnas över till Kronofogden kunna innebära en samhällsbesparing på 750 miljoner kronor årligen.

9.6.5 Konsekvenser för barn

Det finns studier som pekar på att överskultsättning innebär högre risk att barnen i hushållet utvecklar psykiska besvär¹⁵. Ett minskat antal hushåll med skulder från bostadsbidrag och/eller bidragsskyldighet för underhållsstöd bör därför ha positiva effekter även på barns hälsa och välbefinnande. Överskultsättning verkar också påverka risken för uppkomsten av negativa relationer mellan barn och föräldrar, hög skolfrånvaro och svaga insatser i skolan¹⁶.

9.6.6 Konsekvenser för brottsligheten

Det föreslagna regelverket för beräkning av bidragsgrundande inkomst för bostadsbidrag minskar på ett sätt möjligheten till ett medvetet överutnyttjande av bidraget. Möjligheten att medvetet uppge en för låg inkomst i de preliminära besluten blir betydligt mindre med förslaget.

Å andra sidan öppnar förslaget upp en delvis ny möjlighet till överutnyttjande av slutligt bidrag. Genom att anmäla en ojämnare *fördelning* över ramtidens tolv månader av vissa inkomster – kan den sökande under vissa förutsättningar få ett högre bidragsbelopp. Ett exempel kan vara en sökande som får lön från ett eget aktiebolag och som har en inkomst som de facto är helt jämnt fördelad över månaderna och är på sådan nivå att bostadsbidraget blir precis avräknat. Det kan också handla om en person som har andra inkomster än så-

¹⁴ Baserat på uppskattning att återkravsvolymen för bostadsbidrag minskar drygt 90 procent och Kronofogdens volymer gällande bostadsbidrag i dag, cirka 2 700 ärenden. Vi antar att ungefär 40 procent bara har skulder för bostadsbidrag.

¹⁵ Murali, V., & Oyebo, F. (2004). Poverty, social inequality and mental health. *Advances in Psychiatric Treatment*, 10, 216–224.

¹⁶ Gutman, L. M., & Eccles, J. S. (2002). The academic achievement of African-American students during early adolescence: An examination of multiple risk, promotive, and protective factors. *American Journal of Community Psychology*, 30, 367–468.

dana som redovisas i arbetsgivardeklARATIONER. I en trängd ekonomisk situation kan den sökande genom att anmäla en omfördelad inkomst ändå få ett visst bidrag. Hen kan till exempel anmäla en omfördelad inkomst där inkomsten från en eller flera månader i ramtiden till en framtida månad som ligger i samma inkomstår. Denna omfördelning kan inte upptäckas vare sig i kontrolluppgifter från Skatteverket eller i inkomstdeklarationen.

Utredningen saknar möjlighet att utvärdera i storleken på ovanstående risk. Det finns inga månadsuppgifter för övriga inkomstdelar och för den som får lön från ett eget aktiebolag så finns det inget som hindrar, eller är otillåtet med, att fördela inkomsten över ett inkomstår.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

7 kap.

2 a §

I bestämmelsen anges på vilket sätt en förälder fullgör sin underhållsskyldighet när underhållsstöd lämnas till barnet enligt socialförsäkringsbalken, förkortad SFB. Paragrafen kompletteras med hänvisning till nya 19 a kap. SFB.

10.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

5 kap.

9 §

I paragrafen regleras vilka förmåner som är bosättningsbaserade. *Tredje och sjuttonde punkterna* kompletteras med hänvisning till det nya 19 a kap. respektive 98 a kap.

8 kap.

3 §

Paragrafen upplyser om innehållet i kapitlet. *Andra stycket tredje strecksatsen* kompletteras med hänvisning till det nya 19 a kap.

15 kap.**8 §**

I bestämmelsen anges med vilka belopp flerbarnstillägget lämnas. Ändringarna är föranledda av att flerbarnstillägget för två barn avskaffas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

17 kap.**1 §**

Paragrafen upplyser om innehållet i underavdelningen. Paragrafen kompletteras med en ny *tredje strecksats* som lyder "bidragsskyldiga som har överskott i inkomstslaget näringsverksamhet i 19 a kap." Kompletteringen är föranledd av det nya 19 a kap.

18 kap.**1 §**

Paragrafen upplyser om innehållet i 18 kap. *Andra stycket sjätte strecksatsen* ändras på så sätt att ordet "jämkning" byts ut mot ordet "justering".

9 a §

Paragrafen behandlar situationen när den bidragsskyldiga föräldern under en viss tid har fullgjort sin betalningsskyldighet mot Försäkringskassan.

I paragrafens *första stycke* finns det hänvisningar till bestämmelser i 19 kap. som handlar om beräkning av betalningsbelopp. Paragrafen kompletteras med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i nya 19 a kap.

21 §

I paragrafen finns bestämmelser om utfyllnadsbidrag efter avräkning. Avräkning från underhållsstödet ska göras om det finns anledning att anta att bidragsskyldig förälder i rätt ordning betalar underhåll till barnet med minst det belopp som skulle ha fastställts enligt i paragrafen uppräknade bestämmelser i 19 kap.

Paragrafen kompletteras med hänvisning till bestämmelser i nya 19 a kap. som motsvarar de uppräknade paragraferna i 19 kap. i ifrågavarande bestämmelse. Bestämmelsen kompletteras också med en hänvisning till den nya 19 kap. 21 a §. Kompletteringen innebär att regeln om avräkning blir tillämplig även när det betalningsbelopp som skulle ha fastställts enligt 19 kap. (det så kallade fiktiva betalningsbeloppet) bestäms genom en skälighetsbedömning när bidragsskyldig förälder vägrar medverka till nödvändiga utredningsåtgärder. Vidare ska avräkning från underhållsstödet göras i de fall där det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern på grund av inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet har förmåga att betala ett högre betalningsbelopp än vad som kan beräknas enligt bestämmelserna i SFB, se nya 19 kap. 21 § andra stycket. Ändringen av ordet "underhållstöd" innebär att ett stavfel rättas.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

24 §

Av paragrafen framgår att en boförälder (se definition i 17 kap. 3 §) kan inskränka sin ansökan om underhållsstöd till att avse så kallat utfyllnadsbidrag (jfr 21 § om utfyllnadsbidrag utan ansökan).

Paragrafen kompletteras med en hänvisning till den nya 19 kap. 21 a § och blir även tillämplig när en skälighetsbedömning görs enligt nya 19 kap. 21 § andra stycket, se närmare beskrivning under kommentaren till 21 §. Vidare kompletteras paragrafen med hänvisning till bestämmelser i nya 19 a kap. som motsvarar de uppräknade paragraferna i 19 kap. i ifrågavarande bestämmelse.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

28 §

Paragrafen behandlar situationen då underhållsstödet ska minskas på grund av att den bidragsskyldiga föräldern betalat underhåll till barnet innan föräldern har delgetts beslutet om betalningsskyldighet. Paragrafen kompletteras med en hänvisning till nya 19 a kap.

29 §

Paragrafen behandlar situationer då underhållsstöd ska minskas med anledning av att den bidragsskyldiga föräldern har tillgodoräknats avdrag på sin betalningsskyldighet till Försäkringskassan på grund av dennes umgänge med barnet. Hänvisningen i paragrafen kompletteras med de nya bestämmelserna i 19 a kap. som handlar om avdrag för underhåll vid lagakraftvunnen dom eller avtal och som motsvarar de uppräknade paragraferna i 19 kap. i ifrågavarande bestämmelse.

30 §

Av paragrafen framgår att ett barns inkomst under vissa förhållanden ska minska underhållsstödet till barnet. En inkomst upp till ett visst belopp påverkar inte beräkningen av underhållsstödet. Om inkomsten överstiger beloppet ska underhållsstödet minskas med hälften av den överskjutande delen.

Hänvisningarna i paragrafen ändras till att avse nya bestämmelser i 19 a kap. som motsvarar hänvisningarna till de äldre bestämmelserna i 19 kap. Ändringen är föranledd av att äldre regler ska gälla för barns inkomster vid en eventuell minskning av underhållsstödet till barnet. Detta gäller oberoende av om barnet har inkomster av näringsverksamhet eller inte.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.4.

34 §

Paragrafen är tillämplig i de fall då underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag enligt 21 eller 24 §. I paragrafen klargörs vilken betydelse en omprövning av det betalningsbelopp som skulle ha fast-

ställt enligt 19 kap. (det så kallade fiktiva betalningsbeloppet) får för utfyllnadsbidraget.

Ändringen i *första stycket första punkten* föranleds av det månatliga beräkningssystemet där inkomster inom ramtiden ska ligga till grund för omräkningen. I andra punkten görs en följdändring som är föranledd av ändringen i första punkten.

Andra stycket anger från och med vilken månad en ändring av underhållsstödet enligt första stycket ska gälla. Stycket ändras på så sätt att omprövning av det fiktiva betalningsbeloppet enligt båda punkterna i första stycket får betydelse för utfyllnadsbidragets storlek först från och med månaden efter den månad då ändringen kom till Försäkringskassans kännedom. Eftersom Försäkringskassan kan få kännedom om inkomster som anges i första stycket första punkten mer än en månad före det att dessa inkomster ska ingå i ramtiden finns det ett tillägg som anger att en ändring ska gälla tidigast från och med det att inkomsten ingår i ramtiden. Ändringen är en följd av det nya månatliga beräkningssystemet. Det finns inte längre skäl att ha särskilda regler vid beslut om slutlig skatt utöver vad som anges i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

34 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar i vilka situationer det fiktiva betalningsbeloppet får räknas om utan föregående underrättelse. Omräkningen får ske både när inkomsten minskar och när inkomsten ökar. Bestämmelsen innebär en möjlighet för Försäkringskassan att göra avsteg från huvudregeln i 25 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, som stadgar att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Motsvarande bestämmelse finns bland annat i reglerna om bostadstillägg i 103 kap. 3 §.

I *första stycket* anges att fiktivt betalningsbelopp som omprövas enligt 34 § första stycket första punkten får räknas om utan föregående underrättelse om den del av månadsinkomsten ändras som utgörs av en inkomst som framgår av en sådan arbetsgivardeklaration

eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, överskott i inkomstslaget kapital enligt 19 kap. 12 c och 13 §§, en förmån som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen (1999:1395) och studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd. Det fiktiva betalningsbeloppet får även räknas om vad gäller pension enligt utländsk lagstiftning, eller avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal.

I *andra stycket* införs en bestämmelse som anger att en ny beräkning av det fiktiva betalningsbeloppet, vid omräkning med stöd av första stycket, får göras utifrån enbart den ändring som ligger till grund för omräkningen. Det innebär att Försäkringskassan inte får göra en ändring utan föregående underrättelse till följd av att några andra förutsättningar för bestämmande av det fiktiva betalningsbeloppet har ändrats än de som anges i första stycket. Det innebär samtidigt att Försäkringskassan inte måste kontrollera övriga förutsättningar i samband med ett sådant beslut.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

36 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar utfyllnadsbidragets belopp ska ändras vid ändring av beslut om skatt.

Första stycket ändras på så sätt att det anges att utfyllnadsbidraget ska justeras i stället för att det ska jämkas. Ändringen är föranledd av att det i det månatliga systemet med beslut varje månad inte är fråga om en jämkningssituation. I stycket avses med beslut om skatt samtliga sådana beslut, det vill säga både ett första beslut om skatt för ett beskattningsår och ett beslut om skatt efter omprövning av tidigare beslut om slutlig skatt för ett beskattningsår. I *andra stycket* byts ordet ”Jämkningen” ut mot ”Justeringen”.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

38 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelanden som ska sändas till den bidragsskyldiga föräldern sedan boföräldern ansökt om underhållsstöd.

Andra stycket kompletteras med hänvisning till nya bestämmelser i 19 a kap. som handlar om betalningsskyldighet för underhållsstöd och som motsvarar vissa av de uppräknade paragraferna i 19 kap. i ifrågavarande bestämmelse.

40 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om meddelanden som ska sändas till boföräldern när den bidragsskyldiga föräldern begär nettoberäkning enligt 19 kap. 22–25 §§.

Paragrafen kompletteras med hänvisning till nya bestämmelser i 19 a kap. som handlar om avdrag för underhåll vid lagakraftvunnen dom eller avtal och som motsvarar de uppräknade paragraferna i 19 kap. i ifrågavarande paragraf.

41 §

Paragrafen reglerar hur underrättelse till sökanden ska ske när Försäkringskassan har fattat beslut i ett ärende och vilka beslut som ska delges den bidragsskyldiga föräldern.

Andra stycket kompletteras med hänvisning till nya bestämmelser i 19 a kap. som handlar om avdrag för underhåll vid lagakraftvunnen dom eller avtal och som motsvarar de uppräknade paragraferna i 19 kap. i ifrågavarande bestämmelse.

42 §

I paragrafen anges att beslut om att medge nettoberäkning och att minska underhållsstödet ska delges boföräldern. Paragrafen kompletteras med hänvisning till de nya bestämmelserna i 19 a kap. som handlar om nettoberäkning och som motsvarar vissa av de uppräknade paragraferna i 19 kap. i ifrågavarande bestämmelse.

19 kap.

1 §

Paragrafen upplyser om innehållet i 19 kap. Bestämmelsen kompletteras med en ny *första strecksats* som lyder ”definitioner i 1 a §”. Tillägget är föranlett av den nya 1 a §. Den nya *tredje strecksatsen*, som i nuvarande lydelse motsvaras av den andra strecksatsen, ändras till ”beräkning av betalningsgrundande inkomst i 10–15 §§”. Betalningsgrundande inkomst är ett nytt begrepp inom underhållsstödet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

1 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande definitioner för beräkning av den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsskyldighet. I *första punkten* definieras vad som avses med ramtid. Ramtiden är sammanlagt tolv på varandra följande kalendermånader. Den sista månaden i ramtiden är den månad som ligger två månader före den månad som inbetalningen ska göras. Den första månaden i ramtiden är den månad som ligger 14 månader före den månad inbetalningen ska göras. I *andra–fjärde punkterna* anges att ramtiden är uppdelad i tre perioder och hur dessa perioder förhåller sig till varandra.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

10 §

Av paragrafen framgår att den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsskyldighet beräknas på föräldrarnas inkomstunderlag till den del underlaget överstiger 120 000 kronor. Om inkomstunderlaget understiger det beloppet är föräldern inte betalningsskyldig.

Paragrafen ändras på så sätt att beloppsgränsen om 120 000 kronor, som avser ett kalenderår, räknas om till månadsbelopp. Orden ”per månad” läggs till i bestämmelsen för att förtydliga att det handlar om månadsbelopp. Hänvisningarna i paragrafen ändras till att avse de nya 10 a–10 d §§ som handlar om hur den betalningsgrundande inkomsten räknas fram, hur inkomsterna inom ramtiden ska beaktas och hur eventuella tillägg från perioderna 2 och 3 ska beräknas. Genom tillägget ”betalningsgrundande inkomst” i en parentes definieras begreppet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

10 a §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur den betalningsgrundande inkomsten ska räknas fram. I *första stycket* anges att det är den bidrags-skyldigas inkomst under ramtiden som ligger till grund för beräkning av den betalningsgrundande inkomsten.

I *andra stycket* anges att en inkomst ska beräknas för varje enskild månad inom ramtiden och enligt vilka bestämmelser en sådan beräkning ska göras.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

10 b §

I paragrafen, som är ny, beskrivs hur inkomsterna inom ramtiden ska beaktas. Huvudregeln är att den betalningsgrundande inkomsten utgörs av den genomsnittliga inkomsten per månad under period 1. I nya 10 c och 10 d §§ redogörs för hur tillägg räknas fram.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5. och 8.1.6.

10 c §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur ett eventuellt tillägg från period 2 ska beräknas. Tillägget utgörs av den genomsnittliga månadsinkomsten under den perioden till den del det överstiger den inkomstgräns som definieras i nya 10 e §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.6.

10 d §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur ett eventuellt tillägg från period 3 ska beräknas. Ett tillägg från period 3 kan vara aktuellt om den genomsnittliga månadsinkomsten under denna period överstiger den inkomstgräns som definieras i nya 10 e §. Om ett tillägg gjorts för inkomster under period 2 enligt nya 10 c § ska hela det överskjutande beloppet från period 3 också läggas till den betalningsgrundande inkomsten. Om inget tillägg gjorts för inkomster under period 2 ska tillägget från period 3 ta hänsyn till den genomsnittliga inkomsten under period 2. Detta görs genom att det överskjutande

beloppet från period 3 minskas med skillnaden mellan den inkomstgräns som definieras i nya 10 e § och den genomsnittliga inkomsten under period 2. Detta innebär att det överskjutande beloppet från period 3 minskas med ett "underskott" från period 2. Eftersom det är fråga om eventuella tillägg ska dock det beräknade beloppet beaktas endast om det överstiger noll kronor.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.6.

10 e §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur den inkomst som ska användas för att beräkna eventuella tillägg ska bestämmas. Den inkomstgräns som ska användas beräknas individuellt för den enskilda bidragsskyldiga föräldern. Den beror dels på barnets ålder eftersom fullt underhållsstöd utgör olika belopp beroende på barnets ålder enligt 18 kap. 20 §, dels på tillämplig procentsats enligt 17 §. Det är de förhållanden som gäller den månad som underhållsstödet avser som ska ligga till grund för beräkningen av inkomstgränsen. Inkomstgränsen ska motsvara den betalningsgrundande inkomst som för den bidragsskyldiga föräldern skulle innebära ett betalningsbelopp som är exakt lika stort som fullt underhållsstöd för barnet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.6.

11 §

Paragrafen anger hur den bidragsskyldiga föräldrarnas inkomst ska beräknas. Ändringen i paragrafen är föranledd av att ett månatligt beräkningssystem införs och att den årliga beräkningen i enlighet med beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § SFL slopas i det månatliga beräkningssystemet. *Första punkten* ändras på så sätt att hänvisningen till 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, tas bort och i stället läggs de nya 12 a och 12 b §§ till. *Andra punkten* kompletteras med hänvisning till den nya 12 c §. *Tredje punkten* tas bort eftersom 14 §, som handlar om överskott av näringsverksamhet, upphävs. I det nya 19 a kap. finns särskilda bestämmelser för bidragsskyldiga föräldrar som har ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

12 §

Paragrafen reglerar hur betalningsskyldighet som fastställs för förfluten tid beräknas. Paragrafen ändras på så sätt att det, i stället för att det är beslutet om skatt som förelåg den eller de månader som betalningsskyldigheten avser, är inkomster under ramtiden för respektive månad som ska ligga till grund för beräkningen. Ändringen innebär vidare att det är de inkomster under ramtiden som är kända vid beslutstillfället som ska användas i beräkningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

12 a §

Paragrafen, som är ny, är föranledd av det nya månatliga beräkningssystemet. I det nya systemet slopas den årliga beräkningen i enlighet med beslut om slutlig skatt. Överskottet i inkomstslaget tjänst, som ligger till grund för de månatliga beräkningarna, ska så nära som möjligt motsvara överskottet enligt 10 kap. 16 § IL och därmed vad som bestäms i beslut om slutlig skatt, men ska avse ett beräknat sådant överskott per månad.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

12 b §

Paragrafen, som är ny, är föranledd av det nya månatliga beräkningssystemet där inkomsten bestäms med ledning av redovisade uppgifter i sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL. Om en sådan uppgift saknas eller är felaktig ska överskottet bestämmas med hjälp av de uppgifter som är kända för Försäkringskassan. Med saknade uppgifter avses exempelvis sådana uppgifter som även fortsatt ska redovisas i kontrolluppgifter. Om den bidragsskyldiga förälderns förhållanden inte är kända för Försäkringskassan, kan överskottet bestämmas med ledning av de upplysningar som Försäkringskassan kan få av bidragsskyldig eller dennes arbetsgivare eller den uppskattning av bidragsskyldigas inkomster som gjorts vid tidigare inkomstbeskattning. Detta gäller under förutsättning att bristen eller felaktigheten påverkar storleken på överskottet. I vilka situationer andra uppgifter ska användas än de som

hämtas från arbetsgivardeklarationer och vilka krav som ska ställas på sådana uppgifter får avgöras i rättstillämpningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.1.

12 c §

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka kapitalinkomster som ska ligga till grund för beräkningen av betalningsskyldigheten. I dag gäller att den bidragsskyldiga förälderns kapitalinkomster beräknas i enlighet med det beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § SFL som fattats närmast före februari det år betalningsskyldigheten avser.

I det månatliga beräkningssystemet ska inkomst av kapital, till skillnad från inkomst av tjänst, beräknas utifrån de uppgifter som har legat till grund för Skatteverkets beslut om slutlig skatt. Ändringen innebär alltså att historiska kapitalinkomster fortfarande ska ligga till grund för beräkningen, men inkomsterna är mer aktuella än vad som gäller i dag eftersom det är uppgifter från det beslut om slutlig skatt för senast möjliga beskattningsår som har fattats närmast före utgången av ramtiden som beaktas. Om beslut om slutlig skatt inte har fattats under ramtiden ska inkomsten hämtas från beslut om slutlig skatt som fattats dessförinnan avseende det senast tillgängliga inkomståret. Den framräknade inkomsten ska därefter fördelas lika med en tolfedel på varje månad inom ramtiden. Om det har fattats ett beslut om slutlig skatt inom ramtiden ska överskottet avseende det senast tillgängliga inkomståret divideras med tolv och ingå med det beloppet för samtliga månader inom ramtiden fram till dess att ett nytt beslut om slutlig skatt fattas avseende samma inkomstår eller ett senare inkomstår.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

15 §

Paragrafen reglerar hur studiemedel och studiestartsstöd ska beaktas vid bestämmandet av inkomstunderlaget för betalningsskyldigheten. Hänvisningarna i paragrafen ändras på så sätt att den upphävda 14 § gällande överskott i inkomstslaget näringsverksamhet tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.3.

16 §

Paragrafen anger hur betalningsskyldigheten ska bestämmas för varje barn som har rätt till underhållsstöd. I *första stycket* byts ordet ”år” ut mot ordet ”månad”. Ändringen är en följd av den nya månatliga beräkningsmetoden och innebär att ett betalningsbelopp per barn ska bestämmas varje månad.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

21 §

Paragrafen innehåller en möjlighet att frånga reglerna i 10–15 §§ vid beräkning av den bidragsskyldiga förälderns inkomst. Hänvisningen i *första stycket* ändras med anledning av att 14 §, gällande överskott i inkomstlaget näringsverksamhet, upphävs. Frågan om förvärvsförmågan väsentligen översteg inkomsterna, beräknad enligt angivna bestämmelser i denna paragraf, ska göras med utgångspunkt i förhållandena under ramtiden.

Ett nytt *andra stycke* utökar möjligheten att bedöma betalningsskyldigheten genom en skälighetsbedömning. Det handlar om fall där det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern på grund av inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet har förmåga att betala ett högre betalningsbelopp än vad som kan beräknas enligt bestämmelserna i SFB. En skälighetsbedömning enligt detta stycke får dock endast göras efter särskild utredning av Försäkringskassan. Bestämmelsen har sin förebild i den så kallade generalklausulen i 97 kap. 29 § och ger möjlighet att ta hänsyn till andra inkomster som inte ingår i inkomstunderlaget och även förmögenhet. Vidare kan bestämmelsen bli tillämplig när det i annat fall klart framgår att en bidragsskyldig förälder har mycket hög materiell levnadsstandard trots låga inkomster.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

21 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar vad som gäller om den bidragsskyldiga föräldern vägrar att medverka till nödvändiga utredningsåtgärder för att bestämma betalningsskyldigheten. En bidragsskyldig förälder

lämnar normalt inga uppgifter för handläggningen av ärenden om underhållsstöd enligt nuvarande bestämmelser, förutom i anståndsärenden. Paragrafen är föranledd av att den bidragsskyldiga föräldern i det nya månatliga underhållsstödssystemet behöver lämna uppgifter även i andra ärenden än anståndsärenden. En skälighetsbedömning enligt denna paragraf kan endast göras om det är fråga om ett förhållande som är av betydelse för storleken på betalningsbeloppet. Ett sådant beslut kan vara aktuellt att fatta om det finns skäl att tro att bristen på medverkan innebär att ett korrekt underlag annars inte kan tas fram.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om så kallad nettoberäkning av den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsskyldighet med hänsyn till vad som har bestämts i lagakraftvunnen dom om umgänge eller i ett av socialnämnden godkänt umgängesavtal.

I *andra stycket* finns regler om hur nettoberäkningen ska göras. Genom att lägga till nya 21 a § så omfattas även de fall där en bidragsskyldig förälder vägrar medverka till utredningsåtgärder för att bestämma betalningsskyldigheten. Även när betalningsskyldigheten bestämts genom en skälighetsbedömning enligt nya 21 § andra stycket är bestämmelsen tillämplig. Hänvisningen till 14 § gällande överskott i inkomstslaget näringsverksamhet tas bort eftersom paragrafen upphävs.

26 §

Enligt paragrafen får betalningsbeloppet för ett barn aldrig vara högre än det belopp som betalas ut i underhållsstöd till barnet under den tid betalningsskyldigheten avser. I det nya underhållsstödssystemet ska betalningsskyldigheten inte bestämmas till ett visst belopp per år, utan för en enskild månad. Ändringen innebär en anpassning till månadssystemet.

34 §

Paragrafen avser omprövning av betalningsbeloppet enligt 16 §. Omprövningen enligt bestämmelsen gäller inte betalningsskyldigheten i sig, varför omprövningsbeslutet inte behöver delges enligt 18 kap. 41 § (se prop. 1998/99:78, s. 17 f.).

Första stycket anger när betalningsbeloppet ska omprövas. Ändringen i *första stycket första punkten* föranleds av det månatliga beräkningssystemet där inkomster inom ramtiden ska ligga till grund för omräkningen. I stycket har också hänvisningarna kompletterats med den nya 21 a §. Tillägget innebär att omprövning enligt bestämmelsen ska göras även när betalningsbeloppet bestäms genom en skälighetsbedömning i de fall där den bidragsskyldiga föräldern vägrar medverka till nödvändiga utredningsåtgärder. Vidare ska omprövning göras när betalningsbeloppet bestämts enligt nya 21 § andra stycket. Det handlar om fall där det är uppenbart att den bidragsskyldige på grund av inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet har förmåga att betala ett högre betalningsbelopp.

Andra stycket stadgar från och med vilken månad en ändring av betalningsbeloppet ska gälla vid en omprövning. Första meningen ändras till att ange att en ändring av betalningsbeloppet vid omprövning enligt *första stycket första punkten* ska gälla från och med månaden då inkomsten ingår i ramtiden. Ändringen är en följd av det nya månatliga beräkningssystemet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

34 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar i vilka situationer betalningsbelopp får räknas om utan föregående underrättelse. Se det inledande stycket i kommentaren till 18 kap. 34 a § om Försäkringskassans möjlighet att göra avsteg från 25 § FL.

I *första stycket* anges att betalningsbelopp enligt 34 § första stycket första punkten får räknas om utan föregående underrättelse i vissa uppräknade fall. Första och *andra styckena* motsvarar reglerna för när det fiktiva betalningsbeloppet får räknas om utan föregående underrättelse, se kommentaren till 18 kap. 34 a § första och andra styckena.

35 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar betalningsskyldighet ska ändras vid ändring av beslut om skatt. Orden ”för viss tid” tas bort eftersom betalningsskyldigheten i det nya systemet inte bestäms till ett visst belopp per år, utan för en enskild månad. Ändringen innebär en anpassning till månadssystemet. Vidare slopas uttrycket jämkning och ersätts med uttrycket justering. Ändringen är föranledd av att det med beslut varje månad inte är fråga om en jämkningssituation. I bestämmelsen avses med beslut om skatt samtliga sådana beslut, det vill säga både ett första beslut om skatt för ett beskattningsår och ett beslut om skatt efter omprövning av tidigare beslut om slutlig skatt för ett beskattningsår.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

37 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse som gör det möjligt för Försäkringskassan att driva in en bidragsskyldig förälders skuld till staten om föräldern bosatt sig utomlands eller bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning. Den nya 21 a § läggs till, vilket innebär att paragrafen blir tillämplig även när betalningsbeloppet bestäms genom en skälighetsbedömning i de fall där den bidragsskyldiga föräldern vägrar medverka till nödvändiga utredningsåtgärder. Vidare kan paragrafen tillämpas när betalningsbeloppet bestämts enligt nya 21 § andra stycket. Det handlar om fall där det är uppenbart att den bidragsskyldige på grund av inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet har förmåga att betala ett högre betalningsbelopp.

19 a kap.

Kapitlet är nytt och innehåller särskilda bestämmelser för bidragsskyldiga föräldrar som har ett överskott i inkomstslaget näringsverksamhet som överstiger ett visst belopp per kalenderår. Bestämmelserna i kapitlet, som handlar om beräkning av den bidragsskyldiga föräldrarnas betalningsskyldighet, ska också gälla barn som har en

inkomst som påverkar storleken på underhållsstödet enligt 18 kap. 30 §. Detta gäller oavsett om barnet har näringsinkomster eller inte. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.4. och 8.2.

1 §

Paragrafen, som är ny, innehåller upplysningar om vilka slags bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda.

2 §

I paragrafen, som är ny, regleras vilka bestämmelser om underhållsstöd som ska gälla för de personer som har ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. Det innebär att för de personer som avses i bestämmelsen ska motsvarande äldre bestämmelser om näringsidkare gälla, se vidare kommentaren till 3 §.

3 §

I paragrafen, som är ny, anges i vilka fall bestämmelserna i kapitlet ska tillämpas. I *första stycket första punkten* handlar det om att en bidragsskyldig förälder under en eller flera månader inom en ramtid har haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet och överskottet uppgår eller förväntas uppgå till minst 6 000 kronor under det kalenderår som någon av de ifrågavarande månaderna med överskott infaller under. Med ramtid avses den i 19 kap. 1 a § definierade ramtiden. Normalt bör det räcka att den bidragsskyldiga föräldern uppger att hen har eller förväntas ha inkomster på sådant sätt för att bestämmelserna i 19 a kap. ska gälla. I vissa situationer kan det, oberoende av om den bidragsskyldiga föräldern har lämnat några uppgifter eller inte, finnas fog för Försäkringskassan att göra en prövning av om bestämmelserna i denna paragraf är uppfyllda. Av *andra punkten* följer att bestämmelserna i detta kapitel också ska gälla för en bidragsskyldig förälder, som enligt det senaste beslutet om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 § SFL som fattats närmast före februari det år betalningsskyldigheten avser, har överskott av näringsverksamhet som uppgår till minst 6 000 kronor under ett kalenderår.

I *andra stycket* redogörs för att bestämmelserna i kapitlet inte ska gälla om inte överskottet uppgår till minst 6 000 kronor under ett kalenderår och att ett sådant mindre överskott inte heller ska beaktas vid beräkning av den betalningsgrundande inkomsten.

4 §

Paragrafen, som är ny, är tillämplig i de fall där underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag enligt 18 kap. 21 eller 24 §. I paragrafen klargörs vilken betydelse en omprövning av det så kallade fiktiva betalningsbeloppet får för utfyllnadsbidraget.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för omprövning vid nytt beslut om slutlig skatt och ny procentsats enligt de äldre bestämmelserna i 18 kap. 34 § SFB.

5 §

I paragrafen, som är ny, regleras när utfyllnadsbidragets belopp ska ändras vid ändrat av beslut om skatt. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller vid jämkning av underhållsstöd enligt de äldre bestämmelserna i 18 kap. 36 § SFB.

6 §

I paragrafen, som är ny, regleras bidragsskyldig förälders betalningsskyldighet mot Försäkringskassan. Paragrafen innehåller undantag från bestämmelserna i 19 kap. 2 och 3 §§ om att den bidragsskyldiga föräldern i förskott månatligen ska betala ett belopp till Försäkringskassan som motsvarar underhållsstödet samt att sådan betalningsskyldighet ska fastställas i samband med att det meddelas ett beslut om underhållsstöd. Bestämmelsen motsvarar vad som anges om fastställelse av betalningsskyldighet enligt bestämmelserna i 19 kap. 4 § SFB.

7 §

Av paragrafen, som är ny, framgår att den bidragsskyldiga förälderns betalningsskyldighet beräknas på förälderns inkomstunderlag till den del underlaget överstiger 120 000 kronor. Om inkomstunderlaget understiger det beloppet är föräldern inte betalningsskyldig. Detta motsvarar vad som anges om inkomstunderlag för betalningsskyldighet enligt den äldre bestämmelsen i 19 kap. 10 § SFB.

8 §

I paragrafen, som är ny, anges hur den bidragsskyldiga förälderns inkomst ska beräknas. Detta motsvarar vad som anges om inkomstunderlag för betalningsskyldighet enligt den äldre bestämmelsen i 19 kap. 11 § SFB.

9 §

I paragrafen, som är ny, regleras hur betalningsskyldigheten som fastställs för förfluten tid beräknas. Bestämmelsen motsvarar vad som anges om inkomstunderlag för betalningsskyldighet enligt den äldre bestämmelsen i 19 kap. 12 § SFB.

10 §

Paragrafen, som är ny, anger hur den betalningsskyldiga förälderns överskott i inkomstslaget kapital ska beräknas. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om inkomstunderlag för betalningsskyldighet enligt bestämmelserna i 19 kap. 13 § SFB.

11 §

I paragrafen, som är ny, anges hur den betalningsskyldiga förälderns överskott av näringsverksamhet ska beräknas. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om inkomstunderlag för betalningsskyldighet enligt de äldre bestämmelserna i 19 kap. 14 § SFB.

12 §

Paragrafen, som är ny, reglerar hur studiemedel och studiestartsstöd ska beaktas vid bestämmandet av inkomstunderlaget för betalningsskyldigheten. Detta motsvarar vad som anges om inkomstunderlag för betalningsskyldighet enligt den äldre bestämmelsen i 19 kap. 15 § SFB.

13 §

Paragrafen, som är ny, anger hur betalningsskyldigheten ska bestämmas för varje barn som har rätt till underhållsstöd. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om beräkning av betalningsbelopp enligt de äldre bestämmelserna i 19 kap. 16 § SFB.

14 §

Paragrafen, som är ny, anger hur procenttalen, som ska användas vid beräkningen av betalningsbeloppet, ska bestämmas. Bestämmelsen motsvarar vad som anges om beräkning av betalningsbeloppet enligt bestämmelsen i 19 kap. 17 § SFB.

15 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om avdrag för underhåll före beslut om betalningsskyldighet. Bestämmelsen motsvarar vad som anges om beräkning av betalningsbeloppet enligt bestämmelserna i 19 kap. 18 § SFB.

16 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en möjlighet att frånga reglerna om bestämmandet av inkomstunderlag för betalningsskyldighet vid beräkning av den bidragsskyldiga förälderns inkomst.

Första stycket anger att betalningsskyldigheten kan bestämmas genom en skälighetsbedömning om det är uppenbart att förvärvsförmågan väsentligen överstiger vad som motsvarar inkomsten som

har räknats fram enligt bestämmelserna om inkomstunderlag för betalningsskyldighet. Bestämmelsen blir också tillämplig på till exempel personer som är bosatta utomlands och vars inkomster därför inte ska beskattas i Sverige. Bestämmelsen motsvarar vad som anges om beräkning av betalningsbeloppet enligt de äldre bestämmelserna i 19 kap. 21 § SFB. *Andra stycket* motsvarar nya 19 kap. 21 § andra stycket, se kommentaren till den bestämmelsen.

17 §

Paragrafen är ny. Den innehåller regler om nettoberäkning av den bidragsskyldiga förälderns betalningsskyldighet. Nettoberäkning förutsätter att det finns en lagakraftvunnen dom om umgänge eller ett av socialnämnden godkänt umgängesavtal. Detta motsvarar vad som gäller om avdrag för underhåll vid lagakraftvunnen dom eller avtal enligt de äldre bestämmelserna i 19 kap. 22 § SFB.

18 §

I paragrafen, som är ny, anges hur umgängestillfällena ska beräknas. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller om avdrag för underhåll vid lagakraftvunnen dom eller avtal enligt bestämmelsen i 19 kap. 23 § SFB.

19 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som gäller om det finns anledning att anta att umgänget inte följer vad som har fastställts i dom eller avtal. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller om avdrag för underhåll vid lagakraftvunnen dom eller avtal enligt bestämmelsen i 19 kap. 24 § SFB.

20 §

Av paragrafen, som är ny, framgår från och med när den bidragsskyldiga föräldern kan medges nettoberäkning. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller om avdrag för underhåll vid lagakraftvunnen dom eller avtal enligt bestämmelsen i 19 kap. 25 § SFB.

21 §

I paragrafen, som är ny, anges att betalningsbeloppet för ett barn aldrig får vara högre än det belopp som betalas ut i underhållsstöd till barnet under den tid betalningsskyldigheten avser. Bestämmelsen motsvarar vad som anges om högsta betalningsbelopp enligt den äldre bestämmelsen i 19 kap. 26 § SFB.

22 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelse om avrundning av betalningsbeloppet och lägsta betalningsbelopp för när betalningsskyldigheten faller bort. Bestämmelsen motsvarar vad som anges om avrundning och lägsta betalningsbelopp enligt bestämmelsen i 19 kap. 27 § SFB.

23 §

Paragrafen, som är ny, innehåller de grundläggande bestämmelserna om betalningsskyldighet när den bidragsskyldiga föräldern bor utomlands eller om föräldern bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt bestämmelserna i 19 kap. 28 § SFB.

24 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om betalning av underhållsbidrag när den bidragsskyldiga föräldern är bosatt utomlands eller är bosatt i Sverige men får lön eller viss annan inkomst i eller från utlandet. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt bestämmelserna i 19 kap. 32 § SFB.

25 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om omprövning och ändring av betalningsbeloppet. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om omprövning och ändring av betalningsskyldighet enligt bestämmelserna i 19 kap. 34 § SFB i dess lydelse som följer av prop. 2021/22:1.

26 §

I paragrafen, som är ny, anges under vilka förutsättningar betalningsskyldigheten ska ändras vid ändring av beslut om skatt. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller om omprövning och ändring av betalningsskyldighet enligt den äldre bestämmelsen i 19 kap. 35 § SFB.

27 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vad som gäller när den bidragsskyldiga föräldern antingen har betalat in ett för högt belopp eller betalat in ett för lågt belopp än vad betalningsskyldigheten har bestämts till. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller om omprövning och ändring av betalningsskyldighet enligt bestämmelserna i 19 kap. 36 § SFB.

28 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse som gör det möjligt för Försäkringskassan att driva in en bidragsskyldig förälders skuld till staten om föräldern bosatt sig utomlands efter det att betalningsskyldigheten har bestämts eller bor i Sverige och i eller från utlandet får lön eller annan inkomst som inte kan tas i anspråk genom utmätning. Paragrafen motsvarar vad som anges om att upphäva beslut om betalningsskyldighet enligt de äldre bestämmelserna i 19 kap. 37 § SFB.

Genom hänvisning till 16 §, som i jämförelse med 19 kap. 21 § i dess äldre lydelse har utökats med ett andra stycke, utvidgas möjligheten, i jämförelse med 19 kap. 37 § i dess äldre lydelse, till att bestämma betalningsbeloppet i de fall när det är uppenbart att den bidragsskyldiga föräldern på grund av inkomst eller förmögenhet eller någon annan omständighet har förmåga att betala ett högre betalningsbelopp.

29 §

Paragrafen, som är ny, reglerar vad som gäller när det sker ändringar i umgänget som beslutas av allmän domstol eller görs i avtal som godkänts av socialnämnden. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om omprövning och ändring av betalningsskyldighet enligt bestämmelserna i 19 kap. 38 § SFB.

30 §

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om upphävande av beslut om nettoberäkning. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om omprövning och ändring av betalningsskyldighet enligt bestämmelserna i 19 kap. 39 § SFB.

31 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om anstånd. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om anstånd enligt bestämmelserna i 19 kap. 43 § SFB.

32 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om uttag av ränta på den skuld som uppstår om den bidragsskyldiga föräldern inte betalar betalningsbeloppet i rätt tid. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om ränta enligt bestämmelserna i 19 kap. 47 § SFB.

33 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om indrivning för det fall den bidragsskyldiga föräldern inte fullgör sin betalningsskyldighet. Bestämmelserna motsvarar vad som anges om indrivning enligt bestämmelserna i 19 kap. 49 § SFB.

74 kap.

19 §

I paragrafen behandlas vissa frågor när det gäller omprövning av äldreförsörjningsstöd vid ändrade förhållanden. I *tredje stycket andra strecksatsen* tas ordet "preliminärt" bort, vilket är föranlett av att preliminärt bostadsbidrag avskaffas i det månatliga bostadsbidragssystemet. I stycket införs en ny *tredje strecksats* med anledning av särbestämmelserna gällande försäkrade som har ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet.

93 kap.**3 §**

Paragrafen upplyser om innehållet i 93 kap. *Andra stycket första strecksatsen* kompletteras med hänvisning till det nya 98 a kap.

94 kap.**1 §**

Paragrafen upplyser om innehållet i underavdelningen. *Andra stycket* kompletteras med en ny *tredje strecksats* som innehåller en hänvisning till det nya 98 a kap. och den nya rubriken ”bostadsbidrag till hushåll med överskott i inkomstslaget näringsverksamhet i 98 a kap.”.

95 kap.**3 §**

Paragrafen hänvisar till de kapitel som anger vad som har betydelse för rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek. Paragrafen kompletteras med hänvisning till nya 98 a kap.

4 §

Paragrafen reglerar grundläggande principer för bostadsbidrag. Bestämmelsen ändras som en följd av att det preliminära bostadsbidraget avskaffas i det nya månatliga beräkningssystemet och att bostadsbidraget ska bestämmas slutligt varje månad på grundval av den fastställda bidragsgrundande inkomsten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

96 kap.**13 §**

I paragrafen anges hur länge ett beslut om bostadsbidrag får avse. Bestämmelsen ändras för att även täcka in det nya systemet med beslut som baseras på månatliga inkomster. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

97 kap.**1 §**

Paragrafen upplyser om innehållet i 97 kap. Bestämmelsen kompletteras med en ny *första strecksats* som lyder ”definitioner i 1 a §”. I *andra strecksatsen*, som motsvarar den första strecksatsen i nuvarande bestämmelse, kompletteras hänvisningen med de nya 1 b–1 f, 3 a, 3 b, 4 a och 13 a §§.

1 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande definitioner för beräkning av bostadsbidrag. Definitionerna för beräkning av bostadsbidrag är desamma som vid beräkning av den bidragsskyldiga förälderns betalningsskyldighet för underhållsstöd, se kommentaren till 19 kap. 1 a §.

1 b §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur den bidragsgrundande inkomsten ska räknas fram. I *första stycket* anges att det är den försäkrades inkomst under ramtiden som ligger till grund för beräkning av den bidragsgrundande inkomsten.

I *andra stycket* anges att en inkomst ska beräknas för varje enskild månad inom ramtiden och enligt vilka bestämmelser en sådan beräkning ska göras.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

1 c §

I paragrafen, som är ny, beskrivs hur inkomsterna inom ramtiden ska beaktas. Huvudregeln är att den bidragsgrundande inkomsten utgörs av den genomsnittliga inkomsten per månad under period 1. I nya 1 d och 1 e §§ redogörs för hur tillägg räknas fram.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5. och 8.1.6.

1 d §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur ett eventuellt tillägg från period 2 ska beräknas. Tillägget utgörs av den genomsnittliga månadsinkomsten under den perioden till den del det överstiger den inkomstgräns som definieras i den nya 1 f §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.6.

1 e §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur ett eventuellt tillägg från period 3 ska beräknas. Ett tillägg från period 3 kan vara aktuellt om den genomsnittliga månadsinkomsten under denna period överstiger den inkomstgräns som definieras i nya 1 f §. Om ett tillägg gjorts för inkomster under period 2 enligt nya 1 d § ska hela det överskjutande beloppet från period 3 också läggas till den bidragsgrundande inkomsten. Om inget tillägg gjorts för inkomster under period 2 ska tillägget från period 3 ta hänsyn till den genomsnittliga inkomsten under period 2. Detta görs genom att det överskjutande beloppet från period 3 minskas med skillnaden mellan den inkomstgräns som definieras i nya 1 f § och den genomsnittliga inkomsten under period 2. Detta innebär att det överskjutande beloppet från period 3 minskas med ett "underskott" från period 2. Eftersom det är fråga om eventuella tillägg ska dock det beräknade beloppet beaktas endast om det överstiger noll kronor.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.6.

1 f §

Paragrafen, som är ny, beskriver hur den inkomst som ska användas för att beräkna eventuella tillägg ska bestämmas. Den inkomstgräns som ska användas beräknas individuellt för den enskilda försäkrade. Det innebär att för makar beräknas inkomstgränsen till det belopp som innebär att hushållets bidrag skulle vara helt avräknat enbart med hänsyn till den enskilda makans bidragsgrundande inkomst. Inkomstgränsen beror på storleken på det maximala bostadsbidraget, inklusive det enskilda hushållets bidrag till kostnader för bostad. Den del av det maximala bidraget som avser kostnad för bostad ska bestämmas med utgångspunkt i den del av det aktuella hushållets faktiska bostadskostnad som ska beaktas enligt 18, 20 och 21 §§ eller 26 och 28 §§. Det är de förhållanden som gäller den månad som bostadsbidraget avser som ska ligga till grund för beräkningen av inkomstgränsen. Inkomstgränsen ska motsvara den bidragsgrundande inkomst som för den försäkrade skulle innebära ett bostadsbidrag som är exakt noll kronor. Vid bestämmandet av inkomstgränsen ska bortses från 16 respektive 25 §§, det vill säga ingen hänsyn ska tas till att bostadsbidrag som är under 100 kronor inte betalas ut. För makar i hushåll utan barn ska för var och en av dem inkomstgränsen beräknas med utgångspunkt i vilka inkomster som beaktas för ensamstående utan barn enligt 24 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.6.

2 §

I paragrafen anges vilka inkomster och vilken förmögenhet som ingår i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkning av bostadsbidrag.

Första stycket första punkten kompletteras med hänvisning till de nya 3 a och 3 b §§. *Andra punkten* tas bort eftersom försäkrade med ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet inte ska handläggas i det månatliga beräkningssystemet. *Tredje punkten* och *sjätte punkten* kompletteras med hänvisning till den nya 4 a § respektive den nya 13 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

3 a §

Paragrafen är ny. Se kommentaren till 19 kap. 12 a §.

3 b §

Paragrafen, som är ny, motsvarar vad som anges om hur man bestämmer överskott i inkomstslaget tjänst för bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. 12 b §, se kommentaren till den bestämmelsen.

4 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka kapitalinkomster som ska ligga till grund för beräkningen av bostadsbidrag. I dag gäller att slutligt bostadsbidrag bestäms efter det att beslut om slutlig skatt enligt 56 kap. 2 §SFL har meddelats.

I det månatliga beräkningssystemet ska inkomst av kapital, till skillnad från inkomst av tjänst, beräknas utifrån de uppgifter som har legat till grund för Skatteverkets beslut om slutlig skatt. Om beslut om slutlig skatt inte har fattats under ramtiden ska inkomsten hämtas från beslut om slutlig skatt som fattats dessförinnan avseende det senast tillgängliga inkomståret. Den framräknade inkomsten ska där efter fördelas lika med en tolfedel på varje månad inom ramtiden. Om det har fattats ett beslut om slutlig skatt inom ramtiden ska överskottet avseende det senast tillgängliga inkomståret divideras med tolv och ingå med det beloppet för samtliga månader inom ramtiden fram till dess att ett nytt beslut om slutlig skatt fattas avseende samma inkomstår eller ett senare inkomstår.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur ett hushålls förmögenhet ska beaktas vid bestämmandet av den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidrag. Ändringen i *första stycket* innebär att tillägg ska göras med en tolfedel för varje enskild månad inom ramtiden.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

8 §

Paragrafen anger hur förmögenhet beräknas. *Andra stycket* ändras på så sätt att förmögenhet ska beräknas per den 31 december som infaller inom ramtiden. Med ramtid avses de tolv första kalendermånaderna enligt 1 a §. Ändringen innebär att den försäkrade inte längre behöver uppskatta sin förmögenhet kommande årsskifte, det vill säga framåt i tiden. I stycket har ett förtydligande gjorts om att förmögenheten bestäms med ledning av uppgifter som den försäkrade lämnar. Den sökande ska, i samband med ett årsskifte, vara anmälningsskyldig för förändring av förmögenhet som legat till grund för tidigare beräkning av förmögenhet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.2.

11 §

I paragrafen, som är ny, regleras hur barns inkomst av kapital ska behandlas. *Första stycket* ändras på så sätt att barns överskott i inkomstslaget kapital ska läggas till den försäkrades inkomst per månad. Ändringen är en följd av införandet av ett månatligt beräkningssystem. I stycket förtydligas också att överskottet även fortsättningsvis ska avse ett år, dvs. utgångspunkten är att inkomsten under ett inkomstår ska beaktas för att sedan enligt 4 a § fördelas med en tolfte del på vardera månaden under ramtiden. *Andra stycket* kompletteras med en hänvisning till den nya 4 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.4.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som avses med vissa andra inkomster när det gäller bidragsgrundande inkomst för bostadsbidrag. *Första stycket* kompletteras med orden ”inkomster beräknade per månad” som en följd av införandet av ett månatligt beräkningssystem.

Andra stycket tas bort. Ändringen innebär att nuvarande regel om att sådana studiebidrag, studiestartsstöd och skattefria stipendier som utbetalas under ett år, men som är hänförliga till året därpå, nu ska beaktas vid den tidpunkt de utbetalas. Gällande regel har till-

kommit för att undvika att en inkomst sent på året, som egentligen inte avser det året, reducerar rätten till bostadsbidrag så pass mycket att en betydande skuld blir oundviklig (se RÅ 2003 ref. 41). I det föreslagna regelverket är kontantprincipen vägledande och konstruktionen innebär ingen risk för skuldsättning i motsvarande situation.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.3.

13 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar hur inkomster enligt 13 § ska bestämmas. I den mån inkomster enligt 13 § första och fjärde punkterna framgår av redovisade uppgifter i sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL bör den bidragsgrundande inkomsten bestämmas med ledning av uppgifterna i deklarationerna. Se vidare kommentaren till 3 b §. Merparten av de inkomsttyper som anges i 13 § redovisas inte i arbetsgivardeklaration utan behöver bestämmas med ledning av för Försäkringskassan kända uppgifter eller den försäkrades egna uppgifter. I vilka situationer andra uppgifter ska användas och vilka krav som ska ställas på sådana uppgifter får även här avgöras i rättstillämpningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.3.

15 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om beräkning av bostadsbidrag till barnfamiljer. I *andra stycket* finns reglering om bostadsbidrag som beräknas utifrån en bidragsgrundande inkomst. Stycket anpassas till det månatliga beräkningssystemet genom att årsbeloppen omvandlas till månadsbelopp. Orden ”för en månad” förs in för att förtydliga att det handlar om månadsbelopp.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

16 §

Paragrafen anger att ett framräknat bostadsbidrag som understiger ett i bestämmelsen angivet belopp inte betalas ut. Paragrafen anpassas till det månatliga beräkningssystemet genom att årsbeloppet omvandlas till månadsbelopp.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

24 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om beräkning av bostadsbidrag till hushåll utan barn. Motsvarande ändringar har gjorts gällande barnfamiljer i 15 §, se kommentaren till den bestämmelsen. De månadsbelopp som anges har avrundats till närmaste hundratal kronor.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.5.

25 §

Se kommentaren till 16 §.

98 kap.

1 §

Paragrafen upplyser om innehållet i 98 kap. Bestämmelsen ändras på sätt att de två strecksatserna med hänvisningar till 2–4 §§ och 5–7 §§ tas bort. Ändringarna är föranledda av att preliminärt bostadsbidrag slopas i det månatliga beräkningssystemet. Bestämmelsen kompletteras med en ny *första strecksats* med orden ”bostadsbidrag när barn avlider i 3 §”, vilket är en följdändring med anledning av de borttagna bestämmelserna. En ny *andra strecksats* som lyder ”avrundning av månadsbelopp i 4 §” läggs till och är också en följdändring på grund av de borttagna paragraferna. I *tredje strecksatsen* kompletteras hänvisningen med den nya 8 a §.

4 §

I bestämmelsen anges att preliminärt bostadsbidrag betalas ut som ett månadsbelopp och hur månadsbeloppet ska avrundas. Bestämmelsen ändras genom att ordet "Preliminärt" tas bort. Ändringen är en följd av att preliminärt bostadsbidrag avskaffas i det månatliga beräkningssystemet.

8 §

Paragrafen reglerar när preliminärt bostadsbidrag ska omprövas. Första meningen ändras genom att orden "Det preliminära bidraget" byts ut mot ordet "Bostadsbidraget". Ändringen är en följd av att det preliminära bostadsbidraget avskaffas i det månatliga systemet. Andra meningen tas bort eftersom det i det månatliga systemet med slutliga beslut varje månad inte längre finns anledning att avstå från att ompröva bostadsbidraget om något annat inträffar som påverkar storleken på bidraget i liten utsträckning. I en ny första punkt anges att bostadsbidraget ska omprövas varje månad med beaktande av bestämmelserna om inkomster inom ramtiden. Av en ny andra punkt följer att om något annat har inträffat, än vad som anges i första punkten, och som påverkar storleken på bostadsbidraget ska bidraget också omprövas. Ändringarna är en följd av att det nya månatliga beräkningssystemet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

8 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar i vilka situationer bostadsbidraget får räknas om utan föregående underrättelse. Omräkningen görs utan ansökan och får ske både när inkomsten minskar och när inkomsten ökar. Bestämmelsen innebär en möjlighet för Försäkringskassan att göra avsteg från huvudregeln i 25 § FL, som stadgar att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Motsvarande bestämmelse finns bland annat i reglerna om bostadstillägg i 103 kap. 3 §.

I *första stycket* anges att bostadsbidraget får räknas om utan föregående underrättelse om den del av månadsinkomsten ändras som utgörs av en uppgift i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. SFL, en förmån som betalas ut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, studiemedel i form av studiebidrag enligt 3 kap. studiestödslagen och studiestartsstöd enligt lagen om studiestartsstöd. Bostadsbidraget får även räknas om vad gäller överskott i inkomstslaget kapital som avses i 97 kap. 4 a och 5 §§, pension enligt utländsk lagstiftning, eller avtalspension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som även möjliggör omräkning av bostadsbidrag utan föregående underrättelse om en ändring sker av taxeringsvärde för fastighet som inte är den bidragsberättigades permanentbostad.

Av *tredje stycket* följer att en ny beräkning av bostadsbidraget, vid omräkning med stöd av första och andra styckena, får göras utifrån enbart den ändring som ligger till grund för omräkningen. Det innebär att Försäkringskassan inte får göra en ändring utan föregående underrättelse till följd av att några andra förutsättningar för bestämmande av bostadsbidraget har ändrats än de som anges i första stycket. Det innebär samtidigt att Försäkringskassan inte måste kontrollera övriga förutsättningar i samband med ett sådant beslut.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

9 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar betalningsskyldighet ska ändras vid ändring av beslut om skatt, beslut om studiemedel i form av studiebidrag eller beslut om studiestartsstöd.

Ändringarna i *första stycket* är föranlett av det månatliga systemet med slutliga beslut varje månad. I stycket avses med beslut om skatt samtliga sådana beslut, det vill säga både ett första beslut om skatt för ett beskattningsår och ett beslut om skatt efter omprövning av tidigare beslut om slutlig skatt för ett beskattningsår.

Andra stycket ändras genom att ordet ”slutligt” stryks, vilket är en följd av att det preliminära bostadsbidraget avskaffas i det månatliga beräkningssystemet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

98 a kap.

Kapitlet, som är nytt, innehåller särskilda bestämmelser för försäkrade som har rätt till bostadsbidrag och har ett överskott i inkomstslaget näringsverksamhet som överstiger ett visst belopp per kalenderår.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

1 §

Paragrafen, som är ny, innehåller upplysningar om vilka slags bestämmelser som finns i kapitlet och i vilka paragrafer dessa är införda.

2 §

I paragrafen, som är ny, regleras vilka bestämmelser om bostadsbidrag som ska gälla för de försäkrade som har ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet. För makar gäller att om minst en av dem har sådana inkomster ska bestämmelserna gälla för dem båda. Det innebär att för de försäkrade som avses i bestämmelsen ska motsvarande äldre bestämmelser om näringsidkare gälla, se vidare kommentaren till 3 §.

3 §

I paragrafen, som är ny, anges i vilka fall bestämmelserna i kapitlet ska tillämpas. Av *första stycket* framgår det att det handlar om fall där en försäkrad under en eller flera månader inom ramtiden har haft överskott i inkomstslaget näringsverksamhet och överskottet uppgår eller förväntas uppgå till minst 6 000 kronor under det kalenderår som någon av de ifrågavarande månaderna med överskott infaller under. Med ramtid avses den i 97 kap. 1 a § definierade ramtiden. Normalt bör det räcka att den försäkrade uppger att hen har eller förväntas ha inkomster på sådant sätt för att bestämmelserna i 98 a kap. ska gälla. I vissa situationer kan det, oberoende av om den försäkrade har lämnat några uppgifter eller inte, finnas fog för Försäkringskassan att göra en prövning av om bestämmelserna i denna paragraf är uppfyllda.

I *andra stycket* redogörs för att bestämmelserna i kapitlet inte ska gälla om inte överskottet uppgår till minst 6 000 kronor under ett

kalenderår och att ett sådant mindre överskott inte heller ska beaktas vid beräkning av den bidragsgrundande inkomsten.

4 §

Paragrafen, som är ny, reglerar grundläggande principer för bostadsbidraget. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt bestämmelsen i 95 kap. 4 § SFB i lydelse 2021:586.

5 §

I paragrafen, som är ny, anges vilka inkomster och vilken förmögenhet som ingår i den bidragsgrundande inkomsten vid beräkning av bostadsbidrag. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 97 kap. 2 § SFB.

6 §

I paragrafen, som är ny, anges att den bidragsgrundande inkomsten ska avse samma kalenderår som bostadsbidraget och ska anses vara lika fördelad på varje månad under kalenderåret. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt den äldre bestämmelsen i 97 kap. 3 § SFB.

7 §

I paragrafen, som är ny, regleras hur överskott och underskott av näringsverksamhet ska behandlas vid bestämmande av den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidrag. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 97 kap. 4 § SFB.

8 §

Paragrafen, som är ny, reglerar när tillägg för sökandens och barns förmögenhet ska göras vid bestämmandet av den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidrag. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 97 kap. 6 § SFB.

9 §

I paragrafen, som är ny, anges hur förmögenhet ska beräknas. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 97 kap. 8 § SFB.

10 §

I paragrafen, som är ny, regleras hur barns inkomst av kapital ska behandlas. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 97 kap. 11 § SFB.

11 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om vad som avses med vissa andra inkomster när det gäller bidragsgrundande inkomst för bostadsbidrag. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt den äldre bestämmelsen i 97 kap. 13 § SFB.

12 §

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande bestämmelser om beräkning av bostadsbidrag till barnfamiljer. Paragrafen motsvarar vad som gäller enligt bestämmelserna i 97 kap. 15 § SFB i lydelse 2021:586.

13 §

Paragrafen, som är ny, innehåller grundläggande bestämmelser om beräkning av bostadsbidrag till hushåll utan barn. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 97 kap. 24 § SFB.

14 §

I paragrafen, som är ny, anges att ett framräknat bostadsbidrag som understiger ett i bestämmelsen angivet belopp inte betalas ut. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 97 kap. 16 och 25 §§ SFB.

15 §

I paragrafen, som är ny, anges att preliminärt bostadsbidrag beräknas efter en uppskattad bidragsgrundande inkomst för att så nära som möjligt motsvara det slutliga bostadsbidraget. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt den äldre bestämmelsen i 98 kap. 2 § SFB.

16 §

I paragrafen, som är ny, regleras hur preliminärt bostadsbidraget betalas ut och avrundas. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt den äldre bestämmelsen i 98 kap. 4 § SFB.

17 §

Paragrafen, som är ny, reglerar fastställande av slutligt bostadsbidrag. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller enligt den äldre bestämmelsen i 98 kap. 5 § SFB.

18 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om avstämning mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 98 kap. 6 § SFB.

19 §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om tillägg och avdrag om det preliminära bostadsbidraget understiger respektive överstiger det slutliga bidraget. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 98 kap. 7 § SFB.

20 §

I paragrafen, som är ny, anges att preliminärt bostadsbidrag ska omprövas under de i paragrafen angivna förutsättningarna. Detta motsvarar vad som gäller enligt den äldre bestämmelsen i 98 kap. 8 § SFB.

21 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om omprövning av slutligt bostadsbidrag vid ändrade förhållanden. Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt de äldre bestämmelserna i 98 kap. 9 § SFB.

101 kap.

9 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om samordning av bostadstillägg och bostadsbidrag. Bestämmelsen anpassas till det månatliga systemet i bostadsbidraget gällande försäkrade som har ett visst överskott i inkomstslaget näringsverksamhet och som ska handläggas enligt reglerna i nya 98 a kap.

102 kap.

8 §

Paragrafen reglerar hur överskott av näringsverksamhet ska beräknas i bostadstillägget. Ändringen är föranledd av att personer som har ett visst överskott av näringsverksamhet inte ska handläggas i det månatliga systemet utan enligt bestämmelserna i nya 98 a kap.

103 kap.

3 §

Paragrafen reglerar i vilka situationer bostadstillägget får räknas om utan föregående underrättelse. I *andra stycket* läggs en ny *andra strecksats* till som hänvisar till det månatliga bostadsbidraget i 98 kap. Den nya strecksatsen möjliggör att bostadstillägget får räknas om utan föregående underrättelse även när ändring sker av bostadsbidraget i det månatliga systemet. I en ny *tredje strecksats*, som motsvarar den andra strecksatsen i nuvarande bestämmelse, ändras hänvisningen till att gälla preliminärt bostadsbidrag i nya 98 a kap. Ändringen är föranledd av att bostadsbidraget till ett hushåll där en försäkrad, eller vad gäller makar, i vart fall en av makarna, har ett visst överskott av

näringsverksamhet inte ska handläggas i det månatliga systemet utan enligt bestämmelserna i nya 98 a kap. Ändringen innebär att bostadstillägget får räknas om utan föregående underrättelse när ändring sker av preliminärt bostadsbidrag i 98 a kap.

103 d kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om samordning av bostadstillägg och bostadsbidrag. I *första stycket* tas ordet ”preliminärt” bort i hänvisningen till 98 kap. och stycket kompletteras med en hänvisning till preliminärt bostadsbidrag i 98 a kap. Ändringarna är föranledda av det månatliga systemet samt att bestämmelserna om preliminärt och slutligt bostadsbidrag ska gälla avseende bostadsbidrag till hushåll där i vart fall en försäkrad har ett visst överskott av näringsverksamhet. I *andra stycket* görs följdändringar med anledning ändringarna i första stycket.

103 e kap.

3 §

Paragrafen reglerar när boendetillägget får räknas om utan föregående underrättelse. I *andra stycket* läggs en ny *andra strecksats* till som hänvisar till det månatliga bostadsbidraget i 98 kap. Den nya strecksatsen möjliggör att boendetillägget får räknas om utan föregående underrättelse även när ändring sker av bostadsbidraget i det månatliga systemet. I en ny *tredje strecksats*, som motsvarar den andra strecksatsen i nuvarande bestämmelse, ändras hänvisningen till att gälla preliminärt bostadsbidrag i nya 98 a kap. Ändringen är föranledd av att bostadsbidraget till ett hushåll där en försäkrad har ett visst överskott av näringsverksamhet inte ska handläggas i det månatliga systemet utan enligt bestämmelserna i det nya 98 a kap. Ändringen innebär att boendetillägget får räknas om utan föregående underrättelse när ändring sker av preliminärt bostadsbidrag i 98 a kap.

108 kap.**9 §**

Paragrafen handlar om återbetalning av bland annat preliminärt bostadsbidrag efter att årlig avstämning gjorts. I *första stycket* ändras hänvisningen gällande bostadsbidraget med anledning av att 98 kap. 6 § SFB upphävs. Ändringen är föranledd av att det preliminära bostadsbidraget avskaffas i det månatliga systemet och motsvarande bestämmelser förs in i det nya 98 a kap. som ska gälla för försäkrade som har ett visst överskott av näringsverksamhet. Strikt återbetalningsskyldighet blir aktuell om ett preliminärt bostadsbidrag har betalats ut och beloppet inte överensstämmer med det belopp som slutligen fastställs. Det är alltså bara i dessa situationer som undantag från 108 kap. 2 § ska göras.

18 §

I paragrafen klargörs att ränta inte ska beräknas på sådan avgift som utgår vid återbetalning efter avstämning mellan bland annat preliminärt och slutligt bostadsbidrag.

Hänvisningen till 98 kap. 7 § tas bort eftersom paragrafen upphävs. En motsvarande bestämmelse förs in i det nya 98 a kap. Ändringen är en följd av att preliminärt bostadsbidrag avskaffas i det månatliga systemet.

20 §

I paragrafen klargörs att dröjsmålsränta inte ska tas ut på den avgift som ska betalas om avstämningen mellan bland annat preliminärt och slutligt bostadsbidrag leder till att vad som erhållits för mycket ska återbetalas. Se vidare kommentaren till 18 §.

110 kap.**48 §**

Paragrafen innebär att även bidragsskyldiga för underhållsstöd, som i den egenskapen inte faller in under begreppet försäkrad i SFB, omfattas av de allmänna reglerna om anmälningsskyldighet i 110 kap. 46 och 47 §§ i fråga om sådana ändrade förhållanden som påverkar rätten till anstånd eller omfattningen av anståndet när anstånd är beviljat. Ändringen innebär en utvidgning av tillämpningsområdet till att gälla ändrade förhållanden som påverkar betalningsskyldigheten, det vill säga inkluderat rätten till anstånd och omfattningen av anståndet när anstånd är beviljat. Ändringen är föranledd av att den bidragsskyldiga föräldern i det nya månatliga underhållsstödssystemet behöver lämna uppgifter inte endast i anståndsärenden.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

113 kap.**2 §**

Paragrafens första stycke upplyser om att 113 kap., som handlar om ändring, omprövning och överklagande av beslut, har en generell reglering och en kompletterande specialreglering.

I *andra stycket första strecksatsen* anges att beslut i ärenden om betalningsskyldighet enligt 19 kap., ska omfattas av bestämmelserna i första stycket. Strecksatsen kompletteras med nya 19 a kap. Kompletteringen innebär att beslut om bidragsskyldigas betalningsskyldighet enligt 19 a kap. likställs med beslut om förmåner enligt SFB i fråga om ändring, omprövning och överklagande av beslut.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagändringen träda i kraft den 1 januari 2024.

Av *andra punkten första meningen* framgår att de nya bestämmelserna tillämpas första gången ifråga om underhållsstöd och betalningsskyldighet som avser februari 2024. Regleringen innebär att Försäkringskassan i pågående ärenden om underhållsstöd och betalningsskyldighet inte behöver göra en omräkning av beslut förrän den

tidpunkt då omräkning enligt äldre bestämmelser ändå skulle ha gjorts. Av *andra meningen* följer att om utfyllnadsbidrag eller betalningsbelopp bestäms för barnet för första gången i januari 2024 eller om det i december 2023 inte var bestämt något utfyllnadsbidrag eller betalningsbelopp för barnet ska de nya bestämmelserna, oberoende av vad som regleras i första meningen, tillämpas från och med ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall

3 a §

I paragrafen regleras i vilka fall ersättning, som kan utgå till dem som har steriliserats mot sin vilja eller på någon annans initiativ, ska undantag vid beräkningar som är relaterade till förmögenhet. Paragrafen kompletteras med hänvisning till nya 98 a kap. 8 och 9 §§ SFB.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap.

8 c §

Paragrafen reglerar Försäkringskassans direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen hos Skatteverket. Enligt bestämmelsen får Försäkringskassan ha sådan direktåtkomst, om uppgifterna behövs i ett ärende om betalningsskyldighet för en bidragsskyldig förälder enligt 19 kap. SFB, bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. SFB eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. SFB.

Kompletteringarna i *första stycket första och tredje punkterna* innebär att Försäkringskassan även får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen, om uppgifterna behövs i ett ärende om beräkning av underhållsstöd enligt 18 kap., beräkning betalningsskyldighet för en

bidragsskyldig förälder enligt nya 19 a kap. och beräkning av bostadsbidrag enligt nya 98 a kap. SFB.

Övervägandena finns i avsnitten 8.8.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade

2 §

I paragrafen regleras hur vissa tillgångar för den som enligt regeringsbeslut fått ersättning för fosterskador som antas orsakade av de i Sverige sålda läkemedlen Neurosedyn eller Noxodyn ska undantas vid beräkningar som är relaterade till förmögenhet. Paragrafen kompletteras med hänvisning till nya 98 a kap. 8 och 9 §§ SFB.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

3 kap.

8 §

I paragrafen finns övergångsbestämmelsen om tidigare beaktade uppskovsavdrag vid realisationsvinstbeskattningen för bidragsskyldiga för underhållsstöd. Bestämmelsen kompletteras med nya 19 a kap. 10 § SFB.