

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Utkast till lagrådsremiss Ett mer träffsäkert och korrekt bostadsbidrag

(Diarienummer: S2025/01299)

Utifrån de utgångspunkter Försäkringskassan har att beakta har myndigheten följande synpunkter på förslagen i utkastet till lagrådsremiss.

Sammanfattning

Försäkringskassan har länge förespråkat en översyn av systemet för bostadsbidrag och välkomnar ett system som tar avstamp i månadsvisa uppgifter i syfte att göra bidraget mer träffsäkert. Givet hur förslagen har utformats i utkastet till lagrådsremiss kan Försäkringskassan dock inte tillstyrka dessa utan att det sker ett flertal förtydliganden och justeringar.

Försäkringskassan har följande synpunkter som belyser behov av förtydliganden eller justeringar i syfte att undvika tillämpningsproblem samt skapa förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig hantering. Synpunkterna kan i allt väsentligt sammanfattas enligt följande.

- Terminologin i lagförslag samt överväganden behöver harmonieras.
- Det månadsbaserade och årsbaserade systemet föreslås till viss del löpa parallellt. Olikheter i systemen kommer leda till diskrepans i utbetalade bostadsbidrag beroende på vilket system som tillämpas.
- Det är otydligt vad som ska anses vara uppgifter som är kända för Försäkringskassan samt *om* och i förekommande fall *vad* myndigheten förväntas vidta för åtgärder för att få kännedom om sådana uppgifter.
- Det är otydligt vad Försäkringskassan har för skyldigheter att på eget initiativ vidta åtgärder för att identifiera potentiellt felaktiga eller ofullständiga uppgifter från arbetsgivardeklarationer. Mot bakgrund av att det i utkastet konstateras att uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationerna generellt sett har hög kvalitet och sällan ändras i efterhand ställer sig Försäkringskassan frågande till att behöva genomföra löpande kontroller. I den mån löpande kontroller ska genomföras önskas även klargörande av hur länge kontrollerna förväntas genomföras. Av den föreslagna regleringen om löpande kontroller i månadssystemet framkommer inte någon bortre begränsning i tid.
- Det är otydligt under vilken tidsperiod ett tillägg till följd av skattefria stipendier ska göras.
- Det är otydligt vilket system som ska användas för personer som det saknas uppgifter om i en arbetsgivardeklaration och som inte heller omfattas av den uttömmande uppräknningen av vilka som ska få bostadsbidraget bestämt i årssystemet. Detta gäller personer som får ekonomiskt bistånd.

- Försäkringskassan vill att resonemangen kring övergångsbestämmelserna utvecklas så att de fångar upp konsekvenser av att beräkning av bostadsbidraget under 2027 kommer att ske enligt såväl års- som månadssystemet.

I fråga om ekonomiska konsekvenser vill Försäkringskassan betona att den it-utveckling som myndigheten kommer att behöva genomföra med anledning av förslagen är mer omfattande än vad som kommer till uttryck i utkastet. De presenterade förslagen innebär också att vissa kostnader för utveckling och handläggning kommer att öka i förhållande till vad myndigheten tidigare estimerat. Därtill anser Försäkringskassan att finansieringsfrågan bör hanteras i god tid före budgetpropositionen för 2027 och att medel behöver avsättas i takt med att kostnaderna faktiskt uppstår.

I övrigt förekommer även synpunkter av mer lagteknisk karaktär.

1 Lagtext

I de presenterade författningsförslagen används omväxlande begrepp som exempelvis "bidrag", "bostadsbidrag", "preliminärt bostadsbidrag", "sådant bostadsbidrag som betalas ut löpande" och "slutligt bostadsbidrag som fastställs månadsvis". I övervägandena används ofta begreppen årssystem respektive månadssystem. För att undvika begreppsförvirring och otydlighet kan det enligt Försäkringskassan övervägas att tillämpa begreppen års- respektive månadssystem även i lagtext. Det skulle exempelvis kunna innebära skrivningar som lyder "*Bostadsbidrag som bestäms i månadssystemet*" eller "*Bostadsbidrag beräknat i årssystemet*". En sådan begreppsöversyn kan innebära att även befintlig lagtext, som inte omnämns i utkastet, behöver justeras.

Försäkringskassan noterar att det föreslagna lagrummet 97 kap. 13 c § första stycket tredje punkten, som avser del av egen och barns förmögenhet, hänvisar till 13 j § som avser barns inkomst av kapital. En hänvisning till 13 j § görs även i 97 kap 13 c § första stycket fjärde punkten vilken avser just del av barns inkomst av kapital.

Den föreslagna bestämmelsen i 97 kap. 1 b § anger när den försäkrade ska anses bedriva näringsverksamhet. Av lagkommentaren framgår att uppräknningen inte är uttömmande, detta framgår dock inte av lagtext. Det bör övervägas om det i förtydligande syfte ska läggas till en punkt i lagtext som klargör att även andra aspekter kan beaktas i bedömningen.

Den föreslagna bestämmelsen i 98 kap. 1 b § andra stycket innehåller inte någon tidsfrist för anmälningsskyldighet. Om en tidsfrist ska gälla för 98 kap. 1 b § andra stycket i likhet med den anmälningsskyldighet som följer av 110 kap. 46 § SFB (se 110 kap. 47 § SFB) bör detta framgå av bestämmelsen.

Försäkringskassan noterar att de nu presenterade förslagen föranleder behov av justering av 5 kap. 5 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

3 Gällande rätt

3.1 Bestämmelser om bostadsbidrag

3.1.1 Inkomstprövningen i bostadsbidraget

Utifrån hur texten i avsnittet är formulerad kan det tolkas som att *samtliga* barns överskott av kapital och *samtliga* barns förmögenhet ska läggas till den

bidragsgrundande inkomsten under givna förutsättningar. Av lagtexten i 97 kap. 13 g och 13 j §§ framgår emellertid att det endast är barn som omfattas av 96 kap. 4, 5 a och 9 §§ som avses, d.v.s. hemmavarande barn, barn som bor växelvis hos den försäkrade respektive barn som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. I förtydligande syfte vore det lämpligt om denna avgränsning även framgår av löptexten i aktuellt avsnitt.

4 Bostadsbidraget behöver moderniseras

Förslagen i utkastet bygger på att bostadsbidrag ska beräknas inom ett månadssystem där inkomst av tjänst ska bestämmas med ledning av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer och förenklade arbetsgivardeklarationer. Det nuvarande årssystemet, där bostadsbidraget betalas ut löpande som ett preliminärt bidrag, ska dock fortsatt tillämpas om det saknas uppgifter i arbetsgivardeklarationer t.ex. på grund av att den försäkrade bedriver näringsverksamhet och i ärenden med internationell anknytning. Det månadsbaserade respektive årsbaserade systemet föreslås alltså till viss del löpa parallellt. Olikheterna i systemen kommer leda till viss diskrepans i utbetalade bostadsbidrag beroende på vilket system som tillämpas.

Inom det årsbaserade systemet ska bostadsbidrag inte betalas ut när bidragsbeloppet beräknas understiga 100 kronor per månad. Ett sådant beslut att inte betala ut bostadsbidrag ska inom årssystemet anses vara ett *avslagsbeslut*. Ett beslut om avslag avseende en viss period innebär hinder mot fastställande av slutligt bostadsbidrag med tilläggsutbetalning för den specifika perioden. Inom ramen för det föreslagna månadssystemet ska Försäkringskassan dock *bifalla* en ansökan om bostadsbidrag, men fastställa månadsbeloppet till noll kronor, om den försäkrade uppfyller de grundläggande förutsättningarna för att få bostadsbidrag men bidrag inte kan lämnas för att den försäkrade har en för hög bidragsgrundande inkomst eller för att spärregeln är tillämplig. Inom månadssystemet behöver Försäkringskassan alltså inte meddela månatliga avslagsbeslut om den försäkrade har ansökt om bostadsbidrag och den enda anledningen till att bidrag inte kan lämnas är en för hög bidragsgrundande inkomst. Att det i dessa situationer inte ska meddelas beslut om avslag innebär att det inte kommer föreligga hinder för Försäkringskassan att fatta nya beslut om utbetalning efter omräkning till följd av ändrade inkomstuppgifter. I slutändan betyder det att hushåll inom årssystemet kommer att gå miste om bostadsbidrag för de månader som omfattas av ett avslagsbeslut.

Beroende på om års- eller månadssystemet tillämpas uppstår även ojämlikheter i anslutning till de inkomstgränser som innebär att bostadsbidraget ska reduceras. Inkomstgränsen för unga ensamstående försäkrade utan barn är i dag 41 000 kronor per kalenderår eller 58 000 kronor per kalenderår för sammanboende. När dessa belopp enligt förslaget ska appliceras på månadssystemet har man, efter avrundning till närmast hundratal, landat i 3 400 kronor per månad för en ensamstående och 4 800 kronor per månad för sammanboende. Det betyder att en tolfedel av beloppen 41 000 kronor respektive 58 000 kronor är 16 respektive 33 kronor högre inom årssystemet än inom månadssystemet. Även om differensen kan tyckas minimal kan den i slutändan medföra en skillnad på 100 kronor i utbetalt bostadsbidrag.

Om ovan redogjorda diskrepans inte ska ses som avsedda eller acceptabla effekter bör åtgärder för att harmoniera de två systemen genomföras. En ordning som innebär att tolfedelarna inte avrundas när beloppen appliceras i månadssystemet skulle bidra till en sådan harmonisering. Det skulle även förenkla Försäkringskassans it-utveckling inför införandet av månadssystemet och i förlängningen handläggningen av dessa ärenden.

4.2 Uppgift om inkomst av tjänst ska normalt hämtas från arbetsgivardeklarationer

Av förslaget framgår vidare att om uppgifter om inkomst av tjänst saknas eller är felaktiga eller ofullständiga, ska inkomsten bestämmas med ledning av uppgifter som är kända för Försäkringskassan, t.ex. genom den försäkrades egna uppgifter. Försäkringskassan önskar att resonemanget utvecklas och att ytterligare exempel ges på vad som ska anses vara uppgifter som är kända för myndigheten samt förtydligar om och i förekommande fall vad Försäkringskassans förväntas vidta för åtgärder för att få kännedom om sådana uppgifter. Det vore även önskvärt med klargörande av om myndigheten på eget initiativ förväntas vidta åtgärder för att identifiera potentiellt felaktiga eller ofullständiga uppgifter från en arbetsgivardeklaration, se även nedan synpunkt om löpande kontroller under avsnitt 4.10.

4.8 Vissa skattefria inkomster och utlandsinkomster

Skattefria stipendier

Det föreslås att stipendier som lämnas med ett engångsbelopp inte bör beaktas enligt kontantprincipen utan hanteras som i årssystemet och därmed divideras med tolv och inte räknas med om stipendiet inte överstiger 3 000 kronor per månad. Beloppet föreslås läggas till månadsinkomsten från och med månaden för utbetalningen. Enligt Försäkringskassan är det tydligt under vilken tidsperiod ett sådant tillägg ska göras. Är avsikten att tillägget endast ska göras under resterande månader på innevarande kalenderår, ska tillägget påföras under en period om tolv månader framåt oaktat kalenderår, eller ska tillägget påföras enligt någon annan tidsmässig systematik? Det är även tydligt hur engångsbeloppet bör hanteras om det avser ett visst antal utpekade månader samt om sådana utpekade månader redan har passerat.

4.10 Grundbeslut och omräkningsbeslut i månadssystemet

Löpande kontroller är viktiga i månadssystemet

I utkastet konstateras att det är viktigt att Försäkringskassan bevakar och genomför kontroller i det nya månadssystemet. Mot bakgrund av att det även konstateras att uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationerna generellt sett har hög kvalitet och sällan ändras i efterhand ställer sig Försäkringskassan frågande till att behöva genomföra sådana kontroller. Vidare är förutsättningarna för kontrollerna oklara. Det framgår uttryckligen att det finns behov av löpande kontroller *vid en impuls* om ändrade inkomster som kan påverka månadsinkomster och den bidragsgrundande inkomsten som legat till grund för lämnat bostadsbidrag. Försäkringskassan önskar att det klargörs huruvida kontroller endast ska ske efter impuls eller om de även förväntas ske löpande utan impuls. Från Försäkringskassans synvinkel vore den mest resurseffektiva lösningen att Skatteverket (SKV) aviserar myndigheten om förändrade eller kompletterade arbetsgivardeklarationer.

Försäkringskassan anser vidare att det är oklart hur länge dessa löpande kontroller ska genomföras. Vad gäller efterkontroller mot beslut om slutlig skatt i månadssystemet framgår det av den föreslagna lagstiftningen att sådana inte får göras *efter utgången av sjätte året efter det år som beslutet om slutlig skatt avser* (98 kap. 9 h §). En motsvarande bestämmelse finns i dagens reglering för slutligt bostadsbidrag i årssystemet (98 kap. 9 § andra stycket SFB). Av den föreslagna regleringen om löpande kontroller i månadssystemet framgår inte någon borte begränsning i tid. Försäkringskassan anser att en sådan begränsning i tid bör finnas. Oavsett önskas klargörande kring om avsikten är att löpande kontroller ska ske för all framtid.

4.13 Beräkning i årssystemet när det saknas uppgifter om inkomst av arbete per månad i en arbetsgivardeklaration

Av motivtexten framgår att personer som det saknas uppgifter på i en arbetsgivardeklaration även fortsatt ska få bostadsbidraget beräknat i det årsbaserade systemet. Detta resonemang återkommer på flera ställen i lagrådsremissen (exempelvis s. 71 och s. 82). Samtidigt framgår det att den föreslagna bestämmelsen 97 kap. 1 a §, som reglerar i vilka fall den bidragsgrundande inkomsten ska beräknas i det årsbaserade systemet, är uttömmande. Försäkringskassan konstaterar att det finns personer som det inte kommer finnas uppgifter på i en arbetsgivardeklaration och som inte heller omfattas av den uttömmande uppräkningsen i 97 kap. 1 a §. Så är fallet med personer som enbart får ekonomiskt bistånd. Det behöver förtydligas i vilket system personer som det inte finns uppgifter om i en arbetsgivardeklaration och som inte heller omfattas av den uttömmande uppräkningsen ska falla inom.

4.13.1 För den som bedriver näringsverksamhet ska den bidragsgrundande inkomsten även i fortsättningen beräknas i årssystemet

Enligt utkastets förslag ska Försäkringskassan besluta att dra in bostadsbidraget om den försäkrade inte medverkar till att en bidragsgrundande inkomst kan uppskattas. Försäkringskassan önskar att man förtydligar från och med vilken månad som bidraget ska dras in.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

För hushåll som, i enlighet med nuvarande årssystem, har beviljats bostadsbidrag som sträcker sig över årsskiftet 2027 och som därefter, under samma år, beviljas nytt bidrag enligt det föreslagna månadssystemet, kommer beräkning av bidraget under 2027 att ske enligt båda systemen. Med de föreslagna övergångsbestämmelserna innebär detta att det slutliga bostadsbidraget för samtliga månader under 2027 beräknas på den taxerade inkomsten för samma år. Samtidigt kommer de bostadsbidrag som betalas ut enligt månadssystemet för månader i början av 2027 baseras på en bakåtblickande ramtid avseende inkomster under 2026. Försäkringskassan önskar ett utvecklat resonemang och överväganden som belyser den beskrivna situationen.

Förslagen i utkastet till lagrådsremiss föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Som framgår av detta remissvar finns det en hel del aspekter av förslagen som behöver redas ut och förtydligas. Hur dessa synpunkter hanteras kommer att påverka Försäkringskassans möjligheter att realisera ett fullt fungerande verksamhetsstöd i tid för förslaget ikraftträdandedatum.

6 Konsekvenser av användning av månadsuppgifter inom bostadsbidraget

6.7 Administrativa och ekonomiska konsekvenser för myndigheter

6.7.1 Försäkringskassan

I fråga om administrativa och ekonomiska konsekvenser för Försäkringskassan belyses myndighetens behov av it-utveckling. Dock omnämns endast it-utveckling i förhållande till användande av månatliga arbetsgivardeklarationer från SKV, månatliga studiemedelsbelopp från Centrala Studiestödsnämnden (CSN) samt samordning mellan bostadsbidrag och bostadstillägg. Försäkringskassan vill betona att den it-utveckling som myndigheten kommer att behöva genomföra med anledning av förslagen är mer

omfattande än så. It-utveckling kommer att krävas av exempelvis handläggnings-, statistik-, uppföljnings- och förmedlingssystem och inbegriper såväl vidareutveckling av redan befintliga system som framtagande av nya. Det bör även poängteras att Försäkringskassans implementeringskostnader i stor grad kommer att påverkas av hur övriga berörda aktörer, exempelvis SKV och CSN utformar sina respektive it-strukturer och hur väl de möter Försäkringskassans behov. Vidare har Försäkringskassan noterat att den beloppsgräns för inkomst av tjänst som anges i den föreslagna bestämmelsen i 98 kap. 9 d §, i fråga om förutsättningar för efterkontroll och omprövning, nu är satt till 6 000 kronor. Försäkringskassans tidigare estimerade kostnader för utveckling och handläggning är grundade i den mängd efterkontroller och omprövningar som beräknats följa av en föreslagen beloppsgräns om 18 000 kronor. Nu presenterat förslag kommer innebära att antalet efterkontroller och omprövningar blir fler, vilket följaktligen även kommer innebära ökade utvecklings- och handläggningskostnader.

För att Försäkringskassan ska kunna avgöra om ett hushåll ska få bostadsbidrag beräknat enligt års- eller månadssystemet är det avgörande att myndigheten vid ansökningsstillfället har tillgång till ett adekvat informationsunderlag. Mer konkret innebär det att varje sökande hushåll behöver förse Försäkringskassan med uppgifter om samtliga inkomstslag som hushållet förväntas få under året. Först med tillgång till ett sådant underlag kan Försäkringskassan avgöra om års- eller månadssystemet ska tillämpas. Detta innebär att förslagens grundstomme, om att inkomstuppgifter i första hand bör hämtas från en extern tillförlitlig källa och att egenrapporterade uppgifter bör undvikas så långt som möjligt, inte är applicerbar på det inledande ansökningsförfarandet. Ur Försäkringskassans synvinkel är det istället främst vid löpande omräkningar i månadssystemet, spårbyten mellan års- och månadssystemet samt efterkontroller som systemet med informationsinhämtande av inkomstuppgifter från tredje part kan tillämpas. Följden av detta är att förändringar i ansökningsblanketter och tillhörande e-tjänster kommer bli mer omfattande än vad Försäkringskassan tidigare estimerat.

I utkastet till lagrådsremiss framgår att medel till anslaget för bostadsbidrag tillfördes i budgetpropositionen för 2024, vilket är korrekt. I denna budgetproposition avsattes 6 mnkr för 2024, 6 mnkr för 2025 samt 20 mnkr för 2026. Det konkreta lagförslaget presenteras först nu. Eftersom förslagets faktiska utformning inte varit känd tidigare har Försäkringskassan inte kunnat påbörja nödvändiga utvecklings- och implementeringsinsatser. Därmed har kostnaderna för att genomföra förslagen ännu inte uppstått, trots att medel redan tilldelats. Detta har medfört att outnyttjade medel behövt återföras för 2024 och även kommer att behöva återföras för 2025. De estimerade kostnaderna för it-utveckling är därtill högre än tidigare tilldelade medel. När nya regeringsuppdrag tillkommer utan att finansiering och tidsplanering är anpassade till tidpunkten då kostnader faktiskt uppstår, uppstår en undanträngningseffekt. Detta innebär att ordinarie verksamhet och redan planerade utvecklingsinsatser behöver skjutas framåt eller reduceras för att bereda utrymme för de nya uppdragen. Följden blir att genomförandet av befintliga prioriteringar försenas och att det samlade finansieringsbehovet förskjuts till senare år, vilket kan påverka myndighetens långsiktiga målsuppfyllelse och effektivitet.

Vidare anges i lagrådsremissen att "det kommer att uppstå konsekvenser för Försäkringskassan och regeringen får återkomma angående detta". Att förslaget i nuläget saknar tydlig finansiering är problematiskt, särskilt då lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Det är avgörande att finansieringsfrågan löses i god tid före budgetpropositionen för 2027. Om besked om finansiering lämnas först i samband med budgetpropositionen för 2027 kommer tiden att vara otillräcklig för att planera, förbereda och genomföra nödvändiga insatser utan att negativt påverka ordinarie verksamhet.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Ingrid Utne och avdelningschef Alexandra Wallin samt rättsliga experter Charlotte Törnblom Karlberg och Martina Lindkvist, de två senare som föredragande.

Nils Öberg

Charlotte Törnblom Karlberg

Martina Lindkvist