

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-02-21

DNR: 3.1.1.2016-1587

RIR 2018:4

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Återkrav av bostadsbidrag

– lätt att göra fel

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans återkrav av bostadsbidrag. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Socialdepartementet och Försäkringskassan.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Ingvar Önnhage har varit föredragande. Enhetschef Anna Hessel, ämnessakkunnig Tomas Ekerby och revisor Nils Lundh har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Ingvar Önnhage

För kännedom:

Regeringskansliet; Socialdepartementet
Försäkringskassan

ÅTERKRAV AV BOSTADSBIDRAG – LÄTT ATT GÖRA FEL

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och bedömningsgrunder	11
1.3 Metod och avgränsningar	14
2 Regler och rutiner för beräkning av bostadsbidrag	18
2.1 Preliminär beräkning av bostadsbidrag	18
2.2 Inkomstavstämning och återkrav	19
2.3 Strikt återbetalningsskyldighet	19
2.4 Utökat förlåtandeintervall	20
2.5 Maskinell avstämning av inkomster	20
3 Återkrav av bostadsbidragen – en statistiköversikt	22
3.1 Antalet bostadsbidragstagare har minskat	22
3.2 Ökad andel bostadsbidrag som leder till återkrav	23
3.3 Utvecklingen av andelen återkrav som leder till skuldsättning	24
3.4 Återkommande återkrav är vanligt	31
4 Försäkringskassans och regeringens åtgärder i fråga om återkrav	36
4.1 Problembild enligt tidigare utredningar	36
4.2 Regeringens och Försäkringskassans åtgärder för att minska återkrav	39
5 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	47
5.1 Brister i Försäkringskassans rutiner för kontroll av inkomständringar	47
5.2 Regeringens åtgärder hittills i frågan om återkrav har inte varit tillräckliga	48
5.3 Återkravsproblematiken riskerar att motverka bostadsbidragets familjepolitiska syfte	49
5.4 Förslag till ett moderniserat bostadsbidrag - ett steg i rätt riktning	50
Referenslista	52
Bilaga 1. Diagram och tabeller	55
Bilaga 2. Beskrivning av data och metod	63

ÅTERKRAV AV BOSTADSBIDRAG – LÄTT ATT GÖRA FEL

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Bostadsbidrag är en behovsprövad förmån som lämnas för ett år i taget till barnhushåll och ungdomar mellan 18 och 28 år. Bidragets storlek beror bland annat på hushållets bidragsgrundande inkomst, antalet barn i hushållet, bostadskostnaden och bostadsyta under de kalenderår som bidraget betalas ut. Bidraget beslutas preliminärt för ett år i taget, och det slutliga bidraget bestäms upp till två år efter första utbetalningen, när Försäkringskassan genomför en så kallad avstämning av den bidragsgrundande inkomsten mot inkomstuppgifter från flera myndigheter, framför allt Skatteverket. Bidragsmottagare är skyldiga att löpande meddela om inkomsten ändras de kalenderår bidraget betalas ut.

Trots detta får cirka en tredjedel av bidragsmottagarna krav på återbetalning av det preliminära bostadsbidraget, vilket är betydligt mer än vad som antogs när reglerna infördes 1997. För att minska förekomsten av återkrav menade regeringen att ett effektivt system för rapportering av inkomständringar borde skapas. Bland annat infördes ränta på förfallna återkrav.

Eftersom bidraget har ett tydligt familjepolitiskt syfte bedöms regeringens och Försäkringskassans insatser även mot denna bakgrund. Då bostadsbidragen riktas till hushåll med låg ekonomisk standard kan det dessutom få negativa konsekvenser om återkrav av bostadsbidrag leder till skuldsättning.

Revisionsfrågor

Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat återkrav av bostadsbidrag med utgångspunkt i följande revisionsfrågor:

- Finns det brister i Försäkringskassans rutiner för kontroll av inkomständringar?
- Har regeringens styrning av Försäkringskassan varit tillräcklig i syfte att åstadkomma ett effektivt system för rapportering av inkomständringar?
- Kan utvecklingen av återkraven motverka bostadsbidragets familjepolitiska syfte?

Granskningens resultat och slutsatser

Grundkonstruktionen av bostadsbidraget, med preliminär bestämning av bidragsgrundande inkomst och sent liggande inkomstavstämning, är enligt Riksrevisionens bedömning huvudorsaken till att återkrav är så vanliga och ofta leder till skuldsättning och ekonomiska besvär för mottagarna. Även det faktum att inkomstgränserna för prövning av bostadsbidraget har varit oförändrade

mellan 1997 och 2017 kan ha varit en bidragande orsak till att återkraven har ökat. Regelverkets konstruktion kan dock inte ensam förklara utvecklingen av återkraven.

Begränsad verkan av regeringens insatser

De insatser som regeringen vidtagit för att minska återkrav av bostadsbidrag har haft en begränsad verkan på återkravsutvecklingen. De har främst inneburit en viss administrativ lättnad för Försäkringskassan eftersom det var framför allt tilläggsbetalningar som minskade i antal.

Bidragsmottagaren har ett stort eget ansvar för att meddela inkomständringar. För mottagaren kan det dock vara oklart hur långt det egna ansvaret sträcker sig. Enligt Riksrevisionens bedömning kan det till exempel vara lätt att förbise att inkomständringar ska anmälas till Försäkringskassan även när bidrag inte längre betalas ut under ett kalenderår.

Löpande kontroll av inkomster under utbetalningstiden för att minska behovet av efterjusteringar av bidraget ansågs inte nödvändig när reglerna för inkomstavstämning infördes. Det motiverads främst med de krav på resursinsatser till de dåvarande försäkringskassorna det skulle innebära.

Så länge ändring av reglerna och riktade resurser för löpande kontroll inte har aktualiserats av regeringen har de insatser som hittills vidtagits för att minska återkrav av bostadsbidrag inte haft särskilt stor verkan på återkravsproblematiken. Försäkringskassan har genom åren lämnat flera förslag om mindre ändringar i regelverket för att minska behovet av återkrav av bostadsbidrag, men förslagen har i begränsad utsträckning lett till åtgärder från regeringen.

Ekonomiskt utsatta drabbas hårdast av återkrav

Riksrevisionens analys visar att antalet återkrav har ökat och att en allt större andel av bostadsbidragstagarna får återkrav. De som i störst utsträckning drabbas av återkrav tillhör de som har lägst ekonomisk standard. För dessa uppgår återkravsbeloppen till en betydande del av den disponibla inkomsten.

I de fall återkrav inte betalas i tid leder de till att hushåll får en kvarvarande skuld. En femtedel av återkraven förblir obetalda efter påminnelsen och dessa hushåll betraktas då som skuldsatta. Det är vanligare att hushåll med sämre ekonomi och högre återkravsbelopp blir skuldsatta av sitt återkrav. Det är också vanligare att de som får skulder av återkrav hade en högre grad av blandinkomster som exempelvis förvärvsinkomst i kombination med sjukpenning. Dessa drag utmärker också de hushåll som får upprepade skulder av återkrav, jämfört med de som inte har haft skulder av återkrav tidigare år.

Drygt en fjärdedel av de hushåll som fick återkrav av bostadsbidrag 2013–2017 har haft ett återkrav av bostadsbidrag även tidigare år. Resultaten pekar vidare mot att

det finns ett starkt samband mellan att få skuld av ett återkrav och att ha haft skuld av återkrav tidigare år. Denna typ av inlåsning är enligt Riksrevisionens bedömning särskilt allvarig, eftersom bostadsbidragstagarna i högre grad är ekonomiskt utsatta än övriga befolkningen. Vidare tyder vår analys på att återkraven endast i begränsad omfattning avskräcker personer som kan vara berättigade till bostadsbidrag att söka det igen.

Med utgångspunkt i dessa iakttagelser anser Riksrevisionen att de insatser som regeringen och Försäkringskassan vidtagit för att utforma ett effektivt system för rapportering av inkomständringar inte varit tillräckliga och att utvecklingen av återkrav riskerar att motverka bostadsbidragets familjepolitiska syfte.

Nödvändig översyn

Regeringen har senast i budgetpropositionen för 2018 aviserat att en bred översyn ska göras av reglerna för bostadsbidrag. I det sammanhanget bör det förslag Försäkringskassan lämnade i början av 2018 till regeringen om ändring av reglerna för bostadsbidrag utgöra en viktig utgångspunkt.

Att Försäkringskassans förslag är inriktat på återkrav och skuldsättning är förståeligt, men enligt Riksrevisionens bedömning bör behovet av regeländringar ha en bredare utgångspunkt eftersom det är drygt 20 år sedan de nuvarande reglerna beslutades. Riksrevisionen har i en tidigare granskning uppmärksammat problem med bostadsbidragets nuvarande konstruktion ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv, och även dessa problem motiverar en översyn av regelverket. Riksrevisionen vill särskilt uppmärksamma vikten av att reformarbetet präglas av konsekvensanalyser med fokus på hur regelförändringar kan slå mot olika hushållstyper i termer av fördelnings- och familjepolitisk träffsäkerhet.

Problemen kvar några år till

Enligt Försäkringskassan kommer regelförändringar kunna implementeras tidigast 2020, och nuvarande bestämmelser kommer att gälla tills dess. Den nuvarande återkravsproblematiken kommer därmed att bestå till och med den inkomststämning som genomförs 2022. Behovet att intensifiera arbetet med att minska risken för återkraven inom ramen för det nuvarande regelverket kvarstår därför under de närmaste fyra åren. Riksrevisionen vill även påpeka vikten av att man fortsätter att följa upp och utvärdera återkravsutvecklingen, även vid förändrat regelverk.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- initiera den översyn som föreslagits av Försäkringskassan och då anlägga en bredare ansats än den som präglar Försäkringskassans förslag
- ge Försäkringskassan i uppdrag att utveckla uppföljningen av återkravsutvecklingen samt förbättra de it-mässiga förutsättningarna för uppföljningen.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan att

- intensifiera arbetet med att minska risken för höga återkrav inom ramen för nuvarande regelverk
- öka användningen av avbetalningsplaner och ha större fokus på informationsinsatser som syftar till att minska risken för höga återkrav.

1 Inledning

Bostadsbidrag är en behovsprövad och bosättningsbaserad förmån som lämnas för tolv månader i taget till barnhushåll och ungdomar mellan 18 och 28 år. Bidragets storlek beror på hushållets bidragsgrundande inkomster, antalet barn i hushållet, bostadskostnaden, bostadsyta m.m. under den tolv månadersperiod som bidrag betalas ut. Försäkringskassan stämmer i efterhand av den uppskattade bidragsgrundande inkomsten (BGI) mot taxerad inkomst och beslutar om det slutliga bostadsbidraget. Om det preliminärt beslutade bidraget varit lägre än det slutliga betalar Försäkringskassan ut ett tillägg, och om det preliminärt beräknade bidraget varit högre än det slutliga skickar Försäkringskassan ett beslut till bidragsmottagarna om återkrav av överskjutande belopp.

1.1 Motiv till granskning

1.1.1 Regelverket förutsätter en totalkontroll av inkomster

Bostadsbidrag är avsett för ekonomiskt svaga hushåll och ska ge en ekonomisk grundtrygghet för framför allt barnhushåll under en period med stor försörjningsbörda.

Under 1997 genomfördes en omfattande reform av bostadsbidraget. Den kanske viktigaste förändringen som gjordes är övergången till en bostadsbidragskonstruktion med preliminära ettåriga beslut och efterhandsbestämning av bidragsgrundande inkomst (BGI). BGI ska också anses vara jämnt fördelad på varje månad under det kalenderår bidraget betalas ut. Denna konstruktion innebär att sannolikheten för att i efterhand behöva korrigera vilken ersättning som individen är berättigad till blev större. I samband med reformarbetet betonade regeringen vikten av att den som beviljas bostadsbidrag blir fullt medveten om att det är preliminärt och att mottagaren ska betala tillbaka för högt utbetalt belopp. För att minska behovet av efterjusteringar menade regeringen att ett effektivt system för rapportering av inkomständringar är av stor vikt.¹

Redan 2002 uppmärksammade Riksförsäkringsverket att utvecklingen av andelen återkrav var kraftigare än vad som hade förutspåtts när reglerna för inkomstprövning ändrades. Sedan dess har Försäkringskassan genomfört flera åtgärder i syfte att minska andelen återkrav. Försäkringskassan har också i olika sammanhang analyserat olika åtgärder som kan vidtas inom ramen för existerande regler eller efter mindre förändringar av dem.

¹ Prop. 1995/96:186, *Nya regler för bostadsbidrag*, s. 24.

1.1.2 Återkrav av bostadsbidrag mycket vanligt

Under de senaste tio åren har återkravsfordringar² inom socialförsäkringen ökat kraftigt. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar ökade mellan åren 2006 och 2014 från cirka 650 miljoner kronor till cirka 3,4 miljarder kronor.³

Bostadsbidrag är den förmån som orsakar flest återkrav.⁴ Cirka en tredjedel av mottagarna av bostadsbidrag får ett återkrav varje år medan 10 procent får tilläggsbetalning.⁵ Bostadsbidraget står även för ungefär hälften av det totala återkravsbeloppet inom Försäkringskassan.⁶

Knappt 60 000 barnhushåll och nära 20 000 ungdomar mellan 18 och 28 år fick återkrav 2015. Föräldrar blev skyldiga i genomsnitt 7 500 kronor medan ungdomarna fick återkrav på i genomsnitt cirka 5 000 kronor. Medianvärdet var lägre, 5 200 kronor, för barnhushåll eftersom lägre belopp dominerade i antal. Spridningen i återkravsbelopp var dock stor. Barnhushåll i den tionde decilen fick återkrav på minst 16 400 kronor.⁷

Antalet återkrav av bostadsbidrag vid andra tillfällen än efter slutavstämning har dock varit mycket mindre omfattande och uppgick till drygt 6 000 de senaste åren, och återkrävt belopp 2015 var 45 miljoner kronor.

De flesta bidragsmottagare betalar återkrav ganska omgående, dvs. före förfallodagen i början av maj varje år. En undersökning från Försäkringskassan visar dock att upp till två tredjedelar av återkraven 2013 inte betalades i tid och därmed omvandlades till skulder. Enligt undersökningen finns det även tecken på att höga återkrav ledde till hög skuldsättning liksom att skuldsättningsgraden stiger med antalet barn i hushållet.⁸

1.1.3 Allt lägre inkomster och återkommande krav

Som Riksrevisionen visat i en tidigare granskning av bostadsbidraget⁹ har utbetalningar i allt högre grad koncentrerats till hushåll med låga inkomster och låg relativ ekonomisk standard. Riksrevisionens granskning visade att de höjningar och förändringar av det maximala bidraget och de inkomstgränser som

² Återkravsfordringar ur statens synpunkt motsvaras av återkravsskulder för bidragsmottagare.

³ Dir. 2016:104, s. 6.

⁴ Försäkringskassan (2014a), s. 53.

⁵ Försäkringskassan (2013b), s. 15.

⁶ Riksrevisionen (2016), s. 33.

⁷ Inspektionen för socialförsäkringen (2016), s. 38-40. Den tionde decilen innebär att nio barnhushåll av tio fick ett lägre återkrav.

⁸ Försäkringskassan (2015b), s. 4. Försäkringskassan ansåg att år 2013 var representativt för perioden från 2005.

⁹ Riksrevisionen (2017), s. 6 och avsnitt 3.3.

genomförts under de senaste 20 åren kraftigt understiger löneutvecklingen och till viss del utvecklingen av konsumentprisindex (KPI). Som en följd av detta har den reala inkomstgränsen för bostadsbidraget sjunkit.

Granskningen visade också att en stor del av bostadsbidragsmottagarna ligger under gränsen för låg relativ ekonomisk standard¹⁰. Trots det bedömde Riksrevisionen att de senaste höjningarna av bostadsbidraget 2012 och 2014 var fördelningspolitiskt träffsäkra genom att de nådde hushåll med de lägsta inkomsterna.

Många får upprepade återkrav. En kartläggning 2015 av Försäkringskassan avseende bidragsåret 2013 visade att drygt 51 000 av de som blev återbetalningsskyldiga hade fått minst två återkrav under de fem senaste avstämningarna och cirka 3 000 blev återbetalningsskyldiga alla dessa fem år.¹¹

Beviljade bidrag kan utnyttjas av Försäkringskassan för kvittning av skulder för obetalda återkrav. Försäkringskassan har noterat att bidragsmottagare söker nytt bostadsbidrag år efter år och att utbetalda belopp används för kvittning av existerande skulder. Försäkringskassan bedömde att det kan finnas risk för sådant beteende bland de bidragsmottagare som redan har så stora skulder att ytterligare skuldsättning saknar reell betydelse eller att bidragsmottagare utsätter sig för risken för skuldsättning på grund av omedelbara ekonomiska behov.¹²

Det finns även uppgifter om att bidragsberättigade avstår från att söka bostadsbidrag av rädsla för att oförutsägbara inkomster kan leda till återkrav som upplevs som betungande när beslut om återkrav kommer från Försäkringskassan.¹³

De nuvarande reglerna för inkomstavstämning tillkom vid en tid när statsfinansiella skäl var tungt vägande för utformningen av regelverket. Sedan dess har flera instanser uppmärksammat det faktum att återkraven kan både slå hårt på privatekonomin hos målgruppen och leda till inläsningseffekter genom att påverka drivkraften att söka arbete.¹⁴

1.2 Syfte och bedömningsgrunder

Granskningens övergripande syfte är att studera huruvida Försäkringskassans och regeringens insatser har varit tillräckliga för att minska risken för återkrav som

¹⁰ Låg relativ ekonomisk standard beräknas som den andel av hushåll som har en ekonomisk standard som är under 60 procent av medianen. Den ekonomiska standarden avser hushållets disponibla inkomst dividerat med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004.

¹¹ Försäkringskassan (2015c), s. 11.

¹² Försäkringskassan (2015c), s. 11.

¹³ Försäkringskassan (2014b), s. 89, SOU 2003:130, s. 143. och ISF (2016), s. 7.

¹⁴ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2016) och Inspektionen för socialförsäkringen (2012).

leder till skuldsättning hos barnhushåll. I granskningen ingår även att undersöka hur återkrav och skuldsättning har utvecklats och vad som kännetecknar de som får återkrav.

1.2.1 Revisionsfrågor

Bostadsbidrag är avsett för ekonomiskt svaga hushåll och ska ge en ekonomisk grundtrygghet för barnhushåll under en period med stor försörjningsbörda.

I samband med reformen 1997 som innebar övergång till ett regelverk som ökade risken för återkrav poängterades vikten av ett effektivt system för rapportering av inkomständringar.

Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat bostadsbidrag med särskilt fokus på återkrav som uppstår vid slutavstämningen av den bidragsgrundande inkomsten.

Granskningen har därmed utgått från följande revisionsfrågor:

- Finns det brister i Försäkringskassans rutiner för kontroll av inkomständringar?
- Har regeringens styrning av Försäkringskassan varit tillräcklig i syfte att åstadkomma ett effektivt system för rapportering av inkomständringar?
- Kan utvecklingen av återkraven motverka bostadsbidragets familjepolitiska syfte?

1.2.2 Bedömningsgrunder

Vikten av ett effektivt system för kontroll av inkomständringar

Regeländringarna av bostadsbidraget som genomfördes 1997 syftade enligt regeringen i första hand till att bromsa den kraftiga utgiftsökning som skett mellan 1989 och 1996 samt förbättra kostnadskontrollen.¹⁵ Regeringen betonade vikten av att den som beviljas bostadsbidrag blir fullt medveten om att det är preliminärt och att mottagare ska betala tillbaka för högt utbetalt belopp. För att minska behovet av efterjusteringar menade regeringen att ett effektivt system för rapportering av inkomständringar borde skapas och drivkrafter som begränsar underskattning av inkomst borde införas. Förslaget innebar bland annat införande av ränta och avgifter i syfte att stärka incitamenten att rapportera inkomstförändringar i tid.¹⁶ Med anledning av en följdproposition uttalade Bostadsutskottet sin oro över vissa brister som det reformerade bostadsbidragssystemet uppvisat. Bland annat uppmärksammades att reformen ledde till en större risk för återkrav. Utskottet menade att problematiken borde

¹⁵ Prop. 1995/96:186, s. 1, bet. 1995/96:BoU11, rskr. 1995/96:229.

¹⁶ Prop. 1995/96:186, s. 24.

följas upp och åtgärder för att minska risken för återkrav borde övervägas. Detta ledde till ett tillkännagivande från riksdagen om vikten att belysa träffsäkerheten hos de preliminära bostadsbidragen och hur denna kan förbättras.¹⁷

Värna bostadsbidragets familjepolitiska syften

Även efter 1997 års reform utformades bostadsbidraget med både bostadspolitiska och familjepolitiska hänsyn dock med en tyngdpunktsförskjutning från generella stöd (främst i form av räntebidrag) till individuella bidrag dvs. bostadsbidrag till barnhushåll.

Regeringen framhöll i propositionen att ”bostadsbidragets uppgift är ... att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och rymliga bostäder. [Det] ingår vidare som en viktig del i det ekonomiska familjestödet som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnhushåll under den period de har en stor försörjningsbörda... och ofta låga inkomster”.¹⁸ Bostadsutskottet påpekade i sin tur att ”... bostadsbidragens utformning i första hand måste vägledas av bostadspolitiska hänsyn. Genom att bostadsbidragen har en god fördelningspolitisk träffsäkerhet spelar de vid sidan härav emellertid också en roll i ett familjepolitiskt sammanhang”.¹⁹ Det familjepolitiska inslaget har senare förstärkts bland annat genom att bostadsbidrag till barnhushåll höjts och ett umgängesbidrag införts.²⁰

Riksrevisionens bedömning är att omfattningen av återkrav och storleken på dessa kan leda till negativa effekter för bidragets familjepolitiska syften och därmed inverka negativt på intentionerna med bostadsbidraget. Det kan exempelvis öka andelen skuldsatta hushåll och därmed leda till negativa effekter för både individer och samhälle. Det är viktigt att komma ihåg att huvudmålgruppen för bostadsbidraget är barnhushåll, dvs. det finns ett viktigt barnperspektiv att ta hänsyn till. Därför utgår Riksrevisionen i denna granskning från de familjepolitiska syftena med bostadsbidrag genom att särskilt undersöka återkrav i relation till ekonomisk utsatthet bland barnhushåll. Återkrav som är stora i förhållande till hushållens betalningsförmåga kan vara svåra att betala och motverkar, enligt Riksrevisionens bedömning, bostadsbidragets intentioner att ge en ekonomisk grundtrygghet under en period med stor försörjningsbörda. Riksrevisionen utgår i sin bedömning också från att återkraven som andel av antalet bostadsbidrag bör vara stabil och helst minska om riksdagens önskemål om högre prioritering av frågan om bostadsbidrag träffsäkerhet tillgodoses. Om omfattning på återkrav minskar över tid reduceras såväl eventuella negativa konsekvenser för individer som Försäkringskassans administrativa börda för hantering av återkrav.

¹⁷ Prop. 1998/99:77, bet. 1998/99:BoU9, s. 1 och 15, rskr. 1998/99:186.

¹⁸ Prop. 1995/96:186, s. 19.

¹⁹ Bet. 1995/96:BoU11, s. 4.

²⁰ Prop. 2004/05:112, s. 1, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

Återkraven kan även påverka barnhushållens benägenhet att söka bidrag, vilket i så fall skulle göra det svårare att bedriva en träffsäker fördelningspolitik riktad till barnhushåll. En viktig aspekt för välfungerande socialförsäkringar är att förmåner når fram till personer och hushåll som är berättigade till dem. Vikten av exempelvis ökad kunskap om hur många som inte tar del av förmåner trots att de är berättigade, det så kallade mörkertalet, påpekades av Socialförsäkringsutskottet 2008 vid behandlingen av budgetpropositionen för 2009. I fråga om anslaget för bostadstillägg till pensionärer menade utskottet att det var en angelägen uppgift för Försäkringskassan att öka kunskapen om bostadstillägg till pensionärer.²¹ Riksrevisionen bedömer att kunskapsbehovet är minst lika stort vad gäller bostadsbidrag, både i fråga om förekomsten av mörkertal och i fråga om återkraven. Mörkertalet är avgörande för träffsäkerheten i förmånen och därför tar Riksrevisionen utgångspunkt i att återkraven inte bör bidra till att öka mörkertalet i bostadsbidraget.

Vikten av att motverka överskuldsättning

Regeringen har under 2015 utarbetat en strategi för hur överskuldsättning ska motverkas. Regeringen menar att problem med skulder kan leda till eller förvärra psykisk och fysisk ohälsa, vilket även kan drabba anhöriga, inte minst barn.²² I strategin refereras uppgifter från Statistiska centralbyrån att vart femte hushåll saknar en ekonomisk buffert för oförutsedda utgifter. Tillgängliga uppgifter visar att särskilt kvinnor i åldern 35-54 år har liten eller saknar kontantmarginal.²³

Regeringen har i fråga om bostadsbidrag noterat att förmånen lett till omfattande skuldsättning.²⁴ Eftersom målgruppen för bostadsbidraget tillhör de ekonomiskt mest utsatta grupperna bör regelverket enligt Riksrevisionens bedömning utformas så att risken att målgruppen hamnar i ekonomiska svårigheter minimeras.

1.3 Metod och avgränsningar

1.3.1 Intervjuer, rapporter och statistik

Intervjuer

Intervjuer genomfördes främst i inledande skeden av granskningen för att vi skulle få en inblick i hur Försäkringskassan handlägger ansökningar om

²¹ Bet. 2008/09:SfU1, s. 60.

²² Prop. 2015/16:1, Uo 18 avsnitt 4.5.

²³ SCB, Hitta statistik - Levnadsförhållanden, hämtad 2017-12-20, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc/pong/tabell-och-diagram/ekonomi-och-materiella-tillgangar/saknar-mindre-kontantmarginal/>.

²⁴ Prop. 2016/17:1, UO 12, s. 29.

bostadsbidrag, vilka inkomstkontroller som görs i det skedet och hur arbetet med inkomststämning och fordringshanterings bedrivs. En fråga vid dessa intervjuer har varit vilka delar av regelverket och dess tillämpning som leder till ökad risk för återkrav. Flera intervjuer genomfördes även inför beställningar av data från Försäkringskassans fordringshanteringssystem. Ett fåtal korta intervjuer har genomförts under granskningen för att stämma av enstaka detaljfrågor som uppkommit vid genomgång av skriftligt underlag från Försäkringskassan. Intervjuanteckningar har löpande stämts av med dem som intervjuats och sparas som aktbilagor hos Riksrevisionen.

Dokumentstudier/skriftliga källor

Granskningen bygger till stor del på skriftligt underlag som laddats ned från internet eller lämnats av Försäkringskassan i de fall de inte funnits på internet. Med hjälp av dessa dokument granskas huruvida Försäkringskassan har ändamålsenliga rutiner för kontroll av inkomstförändringar, det vill säga system och rutiner som minskar risken för återkrav med särskilt fokus på höga återkravsbelopp. De utnyttjas också för att granska om regeringen och Försäkringskassan har tillräcklig kunskap om utvecklingen av återkravens omfattning. En viktig fråga i sammanhanget är huruvida kunskap om återkravens utveckling används i styrningen av verksamheten och får genomslag i Försäkringskassans faktiska arbete, exempelvis vad gäller informationsinsatser.

Data om återkrav och hushållsförhållanden

I syfte att belysa utvecklingen av återkrav analyseras data ur Försäkringskassans it-system för fordringshantering Kåntra. Dessa data innehåller uppgifter om storleken på enskilda återkrav, i vilken mån de betalades före förfallodagen och huruvida de kvarstod 7 dagar efter påminnelse. De betalningsansvariga som återkravet är ställt till har också kopplats ihop med SCB:s STAR-register för år 2015 för att möjliggöra analys av deras situation med avseende på inkomster, ekonomisk standard och andra individegenskaper. SCB:s simuleringsmodell FASIT har använts för att plocka fram indikator på berättigande till bostadsbidrag. Se bilaga 2 för en mer detaljerad beskrivning.

En del i analysen är att undersöka om förekomsten av återkrav har något samband med benägenheten att söka bostadsbidrag igen. I Riksrevisionens granskning *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv* (RiR 2017:9) har mörkertalsproblematiken studerats för hushåll som kan ha varit berättigade till bostadsbidrag år 2014²⁵. I denna granskning beskrivs denna aspekt med fokus på förekomst av återkrav 2015.

²⁵ RiR 2017:9, bilaga 4.

Eftersom obetalda återkrav inte är något hinder för att beviljas nya bostadsbidrag ingår som en del av granskningen att beskriva i vilken utsträckning mottagare av bostadsbidrag får återkommande återkrav.

I beräkningarna av antalet återkrav och skuldsättning har vi bortsett från Försäkringskassans beslut om eftergift eftersom de är mycket få och ibland bara beviljas delvis och sådana fall inte minskar antalet återkrav.

1.3.2 Fokus på barnhushåll

Problematiken med återkrav som leder till skuldsättning är vanligast förekommande hos barnhushåll. Granskningen avgränsas därmed till situationen för barnhushåll, vilka är cirka 80 procent av samtliga mottagare av bostadsbidraget.

1.3.3 Definitioner

Återkrav: Det återbetalningskrav av för mycket utbetalt bostadsbidrag som Försäkringskassan beslutat om.²⁶ Försäkringskassan startar ett återkravsärende när Försäkringskassan upptäcker en felaktig betalning eller när bidragsmottagaren meddelar att Försäkringskassan betalt för mycket.

Skuld: Återkrav som inte betalats på förfallodagen.

Eftergift: Försäkringskassan kan besluta att hela eller en del av återkrävt bostadsbidrag inte behöver betalas till följd av nedsättning av betalningsförmågan hos bidragsmottagaren. I fråga om bostadsbidrag ska mottagaren även ha fullgjort skyldigheten att anmäla ändrad inkomst.²⁷

Kvittning: Försäkringskassans beslut om att betalning av återkrav eller skuld görs genom avdrag på utbetalning av ersättning.

Avbetalningsplan: En överenskommelse mellan Försäkringskassan och bidragsmottagaren om formerna för betalning av återkrav.

Anstånd: Försäkringskassan kan bevilja anstånd med att betala återkrav för ett år i taget om Försäkringskassan bedömer att det är affärsmässigt för staten.²⁸

Avskrivning: En fordran kan avskrivas av Försäkringskassan om det inte är troligt att den kommer att betalas. I så fall är det inte affärsmässigt motiverat att fortsätta bevaka ärendet för Försäkringskassan.²⁹

Indrivning: Försäkringskassans arbete för att reglera en skuld.

²⁶ Socialförsäkringsbalken (2010:110) SFB, 98 kap. 5–6 §§. och SFB 108 kap. 9 §.

²⁷ SFB 108 kap. 11–13 §§, 110 kap. 46–47 §§.

²⁸ Förordning (1993:1138) om hanteringen av statliga fordringar, 14 §.

²⁹ Förordning (1993:1138) om hanteringen av statliga fordringar, 15 § och Försäkringskassan (2014c).

Bidragsår: Den tolv månaders period under vilken bostadsbidrag betalas ut.

Deklarationsår: Året efter bidragsåret (och beskattningsåret).

Avstämningsår: Året efter deklarationsåret.

Solidariskt betalningsansvar: Var och en av två makar/sambo kan krävas på hela återbetalningen av för mycket utbetalt bostadsbidrag.

2 Regler och rutiner för beräkning av bostadsbidrag

Reglerna om rätten till bostadsbidrag och beräkning av bidraget samt förändringar i reglerna sedan 1997 beskrivs närmare i Riksrevisionens rapport *Bostadsbidraget ur fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, RiR 2017:9. I det följande avsnittet ges en sammanfattning av bestämmelserna.

2.1 Preliminär beräkning av bostadsbidrag

Bostadsbidrag lämnas i tre delar: ett bidrag till kostnader för bostaden, ett särskilt bidrag för hemmavarande barn och ett för umgängesbarn.³⁰

Den bidragsgrundande inkomsten (BGI) är summan av bland annat överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital samt del av förmögenhet. Även en del av barns förmögenhet och inkomst av kapital liksom 80 procent av studiestödet och studiestartsstödet ingår i BGI.³¹

Oreducerat bostadsbidrag till barnhushåll kan beviljas om den bidragsgrundande inkomsten uppgår till högst 127 000 kronor per år för ensamstående eller, för makar och sambor, 63 500 kronor per person och bidragsår. Bostadsbidraget minskas med 20 procent av BGI över dessa inkomstgränser.³²

Bidragsmottagaren är skyldig att anmäla ändrad inkomst till Försäkringskassan under hela kalenderåret, det vill säga även efter det att bidraget upphört i de fall bostadsbidrag inte beviljats året ut.³³ Om inkomständring anmäls under utbetalningstiden ändrar Försäkringskassan beslutet om preliminärt bidrag så att bidraget anpassas så långt som möjligt till det slutliga bostadsbidrag som kan komma att bestämmas för kvarvarande utbetalningsmånader.³⁴

Om bostadsbidrag beviljas för en del av året ska BGI anses vara lika fördelad över beskattningsårets månader. Det innebär att hushållets ekonomiska situation över hela kalenderåret som avgör storleken på bidrag som betalas ut en del av året.³⁵

³⁰ Från och med 2018-03-01 ingår även ett särskilt bidrag för barn som bor växelvis.

³¹ Lag (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag.

³² Från och med 2017-01-01. Dessförinnan 117 000 respektive 58 500 kronor. Riksdagen har beslutat om en höjning av dessa belopp från 1 mars 2018, se prop. 2017/18:6 och bet. 2017/18:SfU6. Se även avsnitt 4.2.8.

³³ Försäkringskassan (2015b), s. 12.

³⁴ Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1996:12) om inkomstprövning och avstämning vid beslut om bostadsbidrag, 3 §.

³⁵ Prop. 1995/96:186, s. 51.

2.2 Inkomstavstämning och återkrav

Slutligt bostadsbidrag bestäms för varje kalenderår som bostadsbidrag har betalats ut. Slutligt bostadsbidrag bestäms enligt Socialförsäkringsbalken (SFB) efter att besked om slutlig skatt senast ska ha skickats, dvs mitten av december efter beskattningsårets utgång.³⁶ Försäkringskassan har i dag ett elektroniskt utbyte med Skatteverket inom olika förmånsslag. Uppgifter som behövs för beräkning och kontroll av bostadsbidrag ska lämnas ut från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan.³⁷

Om det slutliga bostadsbidraget bestäms till högre belopp än det som har betalats ut i preliminärt bidrag, betalas skillnaden ut. Det vanliga är dock att det slutliga bostadsbidraget bestäms till ett lägre belopp än det preliminärt bidraget, och skillnaden, återkravet, betalas tillbaka. Belopp under 1 200 kronor ska varken betalas ut eller betalas tillbaka.

Belopp som ska betalas ut ska ökas med ett tillägg på det överskjutande beloppet och på belopp som ska betalas tillbaka ska en avgift betalas. Både tillägget och avgiften beräknas med ledning av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser.

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

2.3 Strikt återbetalningsskyldighet

För bostadsbidrag gäller strikt återbetalningsskyldighet vilket innebär att bidragsmottagaren alltid är återbetalningsskyldig. Det spelar ingen roll vem som orsakat den felaktiga betalningen eller vad mottagaren borde ha insett om t.ex. nödvändigheten att anmäla ändrad inkomst.³⁸

Om det föreligger särskilda skäl kan Försäkringskassan bevilja eftergift för hela eller delar av det belopp som ska återbetalas. Kraven på mottagaren att ha fullgjort sin anmälningsplikt är dock höga. Av de cirka 1 200 hushåll som sökte eftergift efter inkomstavstämningen 2013 beviljades cirka 100 hushåll hel eftergift och 25 delvis eftergift.³⁹

³⁶ Skatteförfarandelagen (2011:1244), tidigare 11 kap. 15 § Skattebetalningslagen (1997:483).

³⁷ Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas, 7 §.

³⁸ SFB 108 kap. 9 §.

³⁹ Försäkringskassan (2015b), s. 43.

2.4 Utökat förlåtandeintervall

Med de nya reglerna 1997 infördes ett s.k. förlåtandeintervall som innebär att om skillnaden mellan preliminärt och slutligt beslutat bostadsbidrag uppgår till ett mindre belopp ska skillnaden inte regleras. Beloppet uppgår till 1 200 kronor per år.

Höjningen för bostadsbidrag utbetalade från och med 2002 motiverades med att den nya gränsen bättre överensstämde med de avrundningsregler som infördes samtidigt (det månatliga bidragsbeloppet avrundas från 2002 nedåt till närmaste hundratal kronor). Regeringen bedömde också att administrationen av återkrav och tilläggsbetalningar skulle minska med närmare hälften.⁴⁰

2.5 Maskinell avstämning av inkomster

Försäkringskassans beslut om slutligt bostadsbidrag och eventuellt återkrav eller tilläggsbetalning görs i huvudsak helt maskinellt och genomförs i ett av Försäkringskassans it-system (PTP). Ett maskinellt system med så få manuella inslag som möjligt var enligt regeringen en förutsättning för att försäkringskassornas handläggning skulle ske så effektivt som möjligt. Även Riksförsäkringsverket framhöll betydelsen av att avstämningen skulle göras helt maskinellt.⁴¹

Det är den bidragsgrundande inkomsten som fastställs vid avstämningen. Till grund för avstämningen ligger Försäkringskassans tidigare beslut om preliminärt bostadsbidrag samt beslut om slutlig skatt från Skatteverket och inkomstuppgifter från Centrala studiestödsnämnden (CSN) som beställs maskinellt av Försäkringskassan.

Kommunicerings- och beslutsbrev skapas i slutet av januari varje år. Kommunikeringsbrev skickas till hushåll som ska betala tillbaka bostadsbidrag och till hushåll som kommer att få ett tilläggsbelopp och sedan tidigare har en obetald skuld på minst 1 200 kronor för vilken det inte finns någon avbetalningsplan. Manuell avstämning blir aktuell om bidragsmottagaren hör av sig under processen med anledning av kommuniseringsbrevet, till exempel om inkomstuppgifterna är ofullständiga eller om mottagaren ansöker om eftergift av återkrav, förtida återbetalning, returer av kommuniseringsbrev med mera.

Beslutsbrev om återbetalningsskyldighet eller beslut om kvittning mot annan utbetalning skickas i början av mars varje år. Efter dessa utskick förs

⁴⁰ Prop. 2003/04:1, Uo. 18, bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:72.

⁴¹ Prop. 1995/96:186, s. 25.

återkravsuppgifter automatiskt över till Försäkringskassans it-system för fordringshantering, Kåntra.⁴²

Manuella insatser från flera olika befattningshavare inom Försäkringskassan kan bli aktuella inför och efter det maskinella beslutet. De yrkesroller som berörs är förmånshandläggare och fordringshandläggare.

En bidragsmottagare som fått bostadsbidrag i flera hushåll får ett beslut om slutligt bostadsbidrag för hushåll som han eller hon ingått i.

Försäkringskassan tillämpar 40–45 dagars förfallotid för återkrav efter det slutliga beslutet om bostadsbidrag.

⁴² Försäkringskassan har lämnat uppgifter om hur antalet återkravsbeslut som Försäkringskassan fattar varje år minskar när kravbrev sänds ut och bidragsmottagare betalar eller accepterar avbetalningsplaner. Den ordinarie förfallodagen för betalning är i början av maj och därefter skickar Försäkringskassan en påminnelse till dem som inte betalat hela skulden. Om återkravet inte betalas inom en vecka överförs kravet till Försäkringskassans enhet för fordringshantering och kravet kan bli föremål för inkasso.

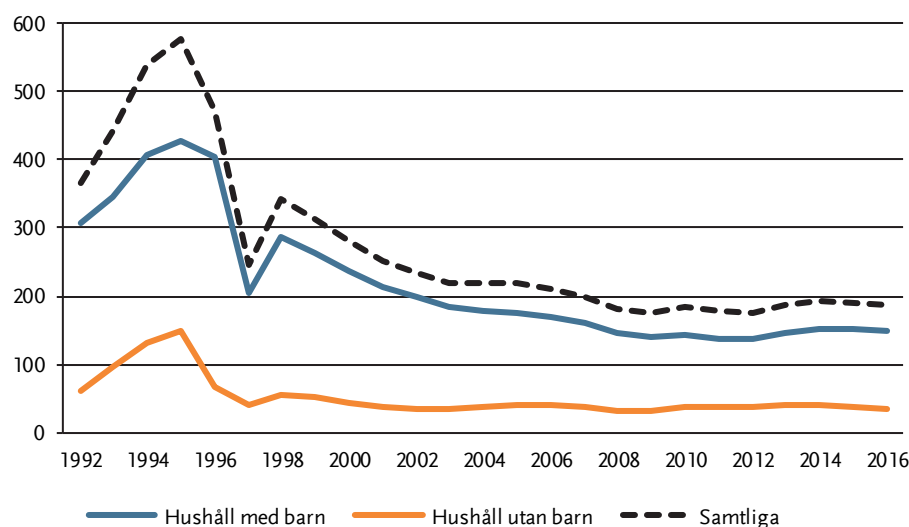
3 Återkrav av bostadsbidragen – en statistiköversikt

I detta kapitel redovisas inledningsvis statistik över hushåll som har fått bostadsbidrag och individer som fått återkrav efter inkomstavstämning. Därefter redovisas hur återkrav och skuldsättning har utvecklats samt en analys av vad som kännetecknar de grupper som får återkrav och skulder av återkrav.

3.1 Antalet bostadsbidragstagare har minskat

Antalet hushåll som mottagit bostadsbidrag de senaste tio åren uppgår till knappt 200 000 per år, se diagram 1. Det är mer än en halvering av det antal som fick bostadsbidrag året före reformen 1997.

Diagram 1 Antal hushåll med bostadsbidrag (maj, 1 000-tal)



Källa: Sveriges offentliga statistik, hämtad från Försäkringskassans webbplats.

Som det nämndes i föregående kapitel riktas bostadsbidraget till både barnhushåll och ungdomar mellan 18 och 28 år. Andelen barnhushåll som uppbär bostadsbidrag har legat stabilt kring cirka 80 procent av samtliga mottagare, varav majoriteten avser ensamstående mödrar med hemmavarande barn.

I en tidigare granskning av bostadsbidraget (RiR 2017:9) konstaterades att sammansättningen av bostadsbidragstagare har under de senaste åren koncentrerats till dem med de lägsta inkomsterna. Riksrevisionen fann också att en högre andel uppbär bostadsbidrag varaktigt av de som började uppbära

bostadsbidrag mellan 2009 och 2013, jämfört med tidigare år. Det konstaterades vidare att varaktigheten i bostadsbidragsberoende varierar mellan olika hushållstyper. Efter fem år får cirka 70 procent av bostadsbidragstagare i barnhushåll med ensamförälder fortfarande bostadsbidrag, jämfört med cirka 55 procent för barnhushåll med två vuxna.⁴³

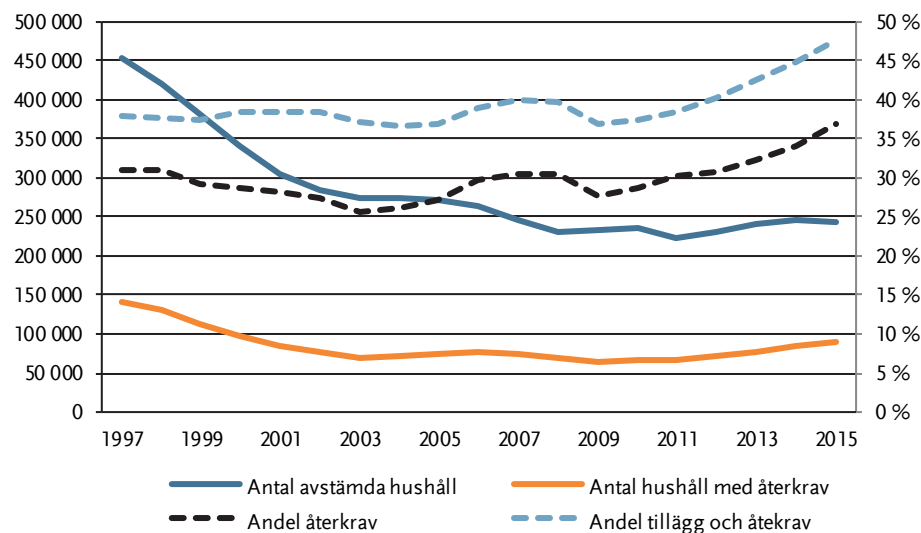
Det är därmed barnhushåll där de ekonomiska förutsättningar försämras allt eftersom som utgör majoriteten av mottagare av bostadsbidrag, vilket i sin tur riskerar att inverka negativt på förutsättningar för återbetalning av eventuella återkrav.

3.2 Ökad andel bostadsbidrag som leder till återkrav

Reformen av bostadsbidraget 1997 ledde till att antalet bostadsbidragstagare minskade kraftigt. Minskningen skedde främst inom gruppen sammanboende med barn, vilket hänger ihop med att inkomstprövningen individualiserades.⁴⁴ Samtidigt har andelen hushåll som får återkrav av bostadsbidrag ökat sedan 1997, en ökning som har accelererat under de senaste fem åren, se diagram 2. Även andelen tilläggsbetalningar har varit relativt konstant under perioden, dvs. en avstämning mot faktisk inkomst resulterar som oftast i att den faktiska inkomsten är högre än den inkomstbedömning som görs i samband med beslutet om utbetalning av bostadsbidrag. Cirka 37 procent av de inkomstavstämde mottagarna av bostadsbidrag fick år 2015 beslut om återkrav, vilket kan jämföras med att cirka 10 procent av hushållen fick beslut om tillägg.

⁴³ Riksrevisionen (2017), s. 28–30.

⁴⁴ Prop. 2003/04:1, Uo 18, s. 66.

Diagram 2 Antal avstämnda hushåll och hushåll med återkrav och tilläggsbetalning

Källa: Försäkringskassan.

3.2.1 Utökat förlåtandeintervall minskade främst tilläggsbetalningar

När förlåtandeintervallet utökades sjönk enligt Försäkringskassans utvärdering 2005 antalet ärenden som behövde regleras i efterhand. Med den nya gränsen behövde cirka 118 000 ärenden regleras efter inkomstavstämningen 2004. Med den gamla gränsen hade antalet ärenden varit 234 000. Det var främst tilläggsutbetalningar under den nya gränsen som upphörde medan återkravsbelopp i större utsträckning låg över den nya gränsen.⁴⁵

För staten innebar den nya gränsen en nettobesparing på cirka 32 miljoner kronor det första året. Detta mönster, att det höjda förlåtandeintervallet berörde främst mottagare som haft lägre inkomster än de preliminärt uppskattade, kvarstod 2014.⁴⁶

3.3 Utvecklingen av andelen återkrav som leder till skuldsättning

Av de personer som får återkrav är det inte alla där återkravet leder till en kvarvarande skuld. För de gäldenärer som inte betalar återkravet i tid kan återkravet leda till en kvarvarande skuld. År 2013–2017 ökade antalet återkrav från

⁴⁵ Försäkringskassan (2005).

⁴⁶ Försäkringskassan (2014b), s. 89.

cirka 67 000 stycken till 89 000 stycken, se tabell 1.⁴⁷ Samtidigt har andelen återkrav som återbetalas tidigt i processen ökat något under denna tidsperiod med konsekvensen att andelen återkrav som leder till skuldsättning minskar från 24 till 20 procent mellan 2013 och 2017.

Under återkravsprocessen kan ansöka om att få en avbetalningsplan. Det är emellertid en något mindre andel som numera har avbetalningsplan en vecka efter förfallodagen, cirka 52 procent 2012 jämfört med 47 procent 2017.

Tabell 1 Antal återkrav vid inkomstavstämningen

	2013	2014	2015	2016	2017
Beslut om återkrav	66 771	70 219	76 944	82 582	88 783
<i>Varav</i>					
Betalas innan förfallodag	17 144 (26 %)	18 596 (26 %)	21 401 (28 %)	23 855 (29 %)	25 752 (29 %)
Kvarstår efter förfallodag	49 627 (74 %)	51 623 (74 %)	55 543 (72 %)	58 727 (71 %)	63 031 (71 %)
<i>Varav</i>					
Betalas innan påminnelse	31 097 (47 %)	32 345 (46 %)	36 408 (47 %)	37 975 (46 %)	42 625 (48 %)
Betalas vid påminnelse	2 200 (3 %)	2 155 (3 %)	2 230 (3 %)	3 196 (4 %)	3 008 (3 %)
Kvarstår efter påminnelse	16 330 (24 %)	17 123 (24 %)	16 905 (22 %)	17 556 (21 %)	17 398 (20 %)
Har avbetalningsplan en vecka efter förfallodagen	34 987 (52 %)	36 841 (52 %)	38 838 (50 %)	39 850 (48 %)	41 973 (47 %)

Anm. Procenttal avser andel av beslut av återkrav. Återkrav som kvarstår efter förfallodag avser helt eller delvis obetalda återkrav. Population: samtliga återkrav.

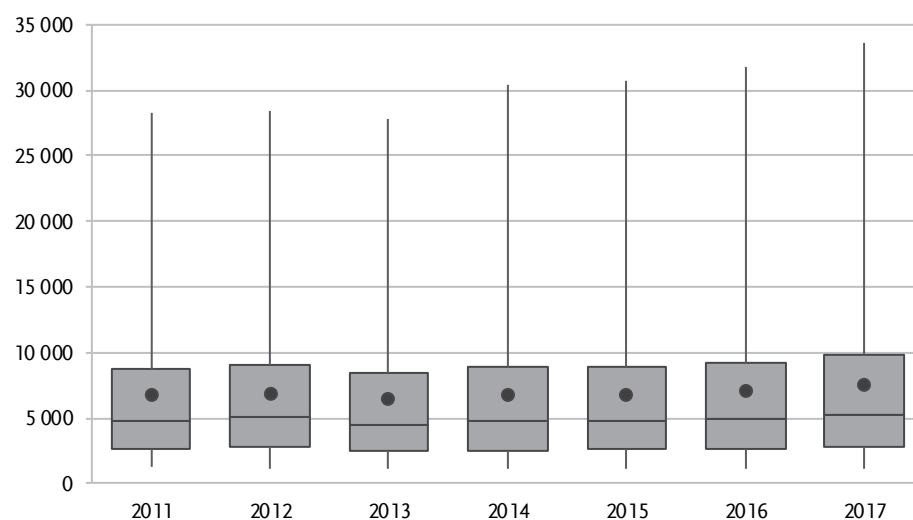
Källa: Egna bearbetningar av data från Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra.

⁴⁷ Dessa återkrav avser ärenden som kvarstod i Försäkringskassans fordringshanteringssystem i december 2017 och är därför underskattade med cirka 10 000 återkrav per år (jämför med diagram 2). Anledningen till att vissa återkrav faller ur systemet är att återkrav som är återbetalade sedan cirka 5 år successivt försvinner ut ur fordringshanteringssystemet, exempelvis på grund av dödsfall, omtaxeringar och skuldsanering. Dessutom kan återkrav som är fullt återbetalade gallras ur systemet efter 5 år. Det har inte varit möjligt för Försäkringskassan att ange i vilken omfattning så sker eller vilken typ av återkrav som har fallit ur. Detta kan ge en viss skevhet i de återkrav som finns representerade i den kvarvarande statistiken, eftersom det inte går att utesluta att de återkrav som betalas av snabbare (och därmed kan försvinna ur systemet) berör mindre belopp.

3.3.1 Återkravsbeloppen har ökat över tid

Under perioden 2011–2017 har återkravsbeloppen ökat med ungefär 1 000 kronor uttryckt såväl som median och genomsnitt och uppgick år 2017 till cirka 5 200 respektive 7 500 kronor. Det finns dock en stor spridning i hur stora återkrav individerna får. Ungefär en fjärdedel, motsvarande mer än 20 000 av alla återkrav år 2017, översteg 10 000 kronor. Som det framgår i diagram 3 har de högsta återkraven ökat i storlek under perioden, och uppgår i vissa fall till över 30 000 kronor. Ökningen kan bero på att de maximala beloppen i bostadsbidragen höjdes 2012 och 2014, vilket kan göra återkravsbeloppen större.

Diagram 3 Belopp av återkrav, kronor



Anm. Av boxarna ges den nedre kvartilen (25 %), medianen (50 %) och den övre kvartilen (75 %). Ändpunkterna på de lodräta strecken avser 1 % och 99 %. Punkterna avser medelvärdet. Population: samtliga personer som fick återkrav av bostadsbidrag 2011–2017.

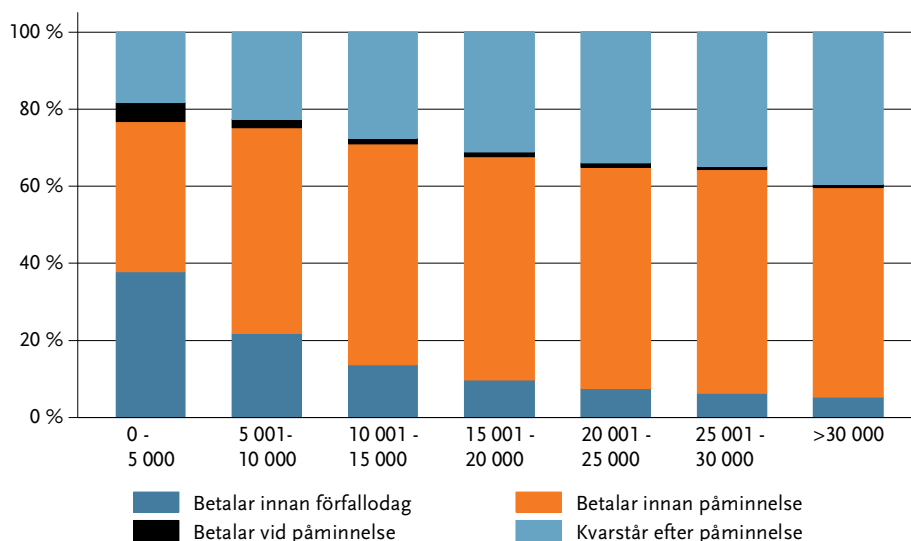
Källa: Egna bearbetningar av Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra.

Återkravsbeloppens storlek varierar mellan olika grupper av bidragsmottagare. Sammanboende med barn får i regel något högre återkrav än ensamstående med barn (se diagram B2 i bilaga 1). Medianbeloppet för sammanboende med barn uppgick till 5 700 kronor, jämfört med cirka 4 800 kronor för ensamstående. Återkravsbeloppen var dessutom något högre för individer med tre eller fler barn, jämfört med individer med ett eller två barn oavsett om det var barnhushåll med en eller två vuxna (se diagram B3 i bilaga 1). Detta kan bero på att fler barn berättigar (allt annat lika) till högre bostadsbidrag. Därmed blir även det potentiella återkravet större.

3.3.2 Andelen obetalda återkrav ökar ju högre återkravet är

I diagram 4 framgår att det finns ett tydligt negativt samband mellan hur snabbt ett återkrav betalas tillbaka och hur stort belopp det avser. Av de personer som fick ett återkrav 2016 på högst 5 000 kronor kvarstod knappt 18 procent av återkraven efter påminnelsen, resterande betalades tidigare i processen. Av återkrav i storleksordningen 5 000–10 000 kronor återstod cirka 22 procent efter påminnelse, och därefter ökar andelen med högre återkravsbelopp. För de allra högsta återkravsbeloppen, dvs. de som översteg 30 000 kronor, kvarstod nästan 40 procent av skulden efter påminnelsen. Som framgick av diagram 3 är det emellertid en liten andel av återkraven som uppgår till så pass höga belopp.

Diagram 4 Återbetalning av återkrav 2013–2017 (per beloppsstorlek)



Anm. Population samtliga återkrav.

Källa: Egna bearbetningar av Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra.

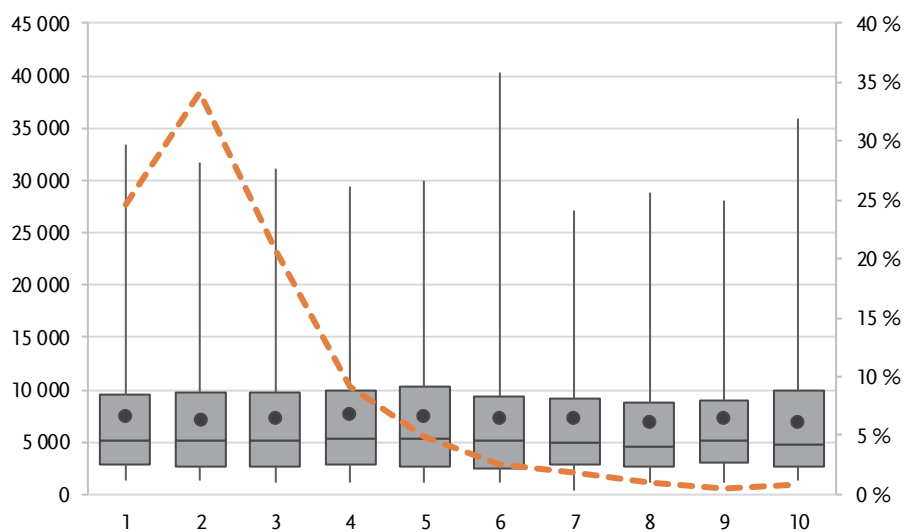
3.3.3 Återkravsbeloppen är något högre för individer med lägst ekonomisk standard

Genom att dela in de som får återkrav i så kallade inkomstdeciler⁴⁸ är det möjligt att analysera hur återkravsbelopp är fördelade beroende på individernas

⁴⁸ Inkomstdecilgrupperna skapas genom att individer rangordnas med avseende på hushållets ekonomiska standard så att tio lika stora grupper skapas. Den ekonomiska standarden avser hushållets disponibla inkomst dividerad med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004. Decilerna är beräknade på SCB (STAR) för år 2015. Den första respektive sista decilen innehåller de tio procent individer med lägst respektive högst ekonomisk standard. Följande indelning används: decil 1: 0–121 353 kronor, 2: 163 860 kronor, 3: 199 788 kronor, 4: 229 710 kronor, 5: 257 831 kronor, 6: 287 405 kronor, 7: 321 734 kronor, 8: 365 699 kronor, 9: 438 971 kronor, 10: >438 971 kronor.

ekonomiska standard. Analysen avser de individer som fick återkrav av bostadsbidrag 2015. Dessa återkrav härrör från bostadsbidrag som betalades ut 2013. Indelning visar att återkravsbeloppen i genomsnitt är något högre för individer med lägre ekonomisk standard jämfört med de i högre. För decil 1, som motsvarar den tiondel av individerna som har lägst ekonomisk standard, uppgick återkravet i genomsnitt till cirka 7 500 kronor, jämfört med 6 900–7 300 kronor i decil 8–10. Medianåterkraven är mer jämnt fördelade och ligger runt 5 000 kronor.

Diagram 5 Belopp och fördelning av återkrav 2015 (per decil av ekonomisk standard), kronor och andel



Anm. Av boxarna ges den nedre kvartilen (25 %), medianen (50 %) och den övre kvartilen (75 %). Ändpunkterna på de lodräta strecken avser 1 % och 99 %. Punkten avser medelvärdet. Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015.

Källa: Egna bearbetningar av Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

Fördelningen av återkrav (den streckade linjen och högra skalan) visar att majoriteten av återkraven år 2015 går till individer i decil 1–3, dvs, de tre grupper med lägst ekonomisk standard. Fördelningen visar också att det är en liten andel individer med återkrav i de höga decilerna. Om decilindelningen i stället görs med avseende på disponibel inkomst utan hänsyn till försörjningsbördan förskjuts fördelningen åt höger och återkraven är större i de högre decilerna än i de lägre, se diagram B1 i bilaga 1. Resultaten kan tolkas som att individerna som får återkrav inte tillhör de med allra lägst disponibel inkomst – men att de har hög försörjningsbörda i förhållande till den disponibla inkomsten.

3.3.4 Höga återkravsbelopp i relation till den disponibla inkomsten bland ekonomiskt utsatta

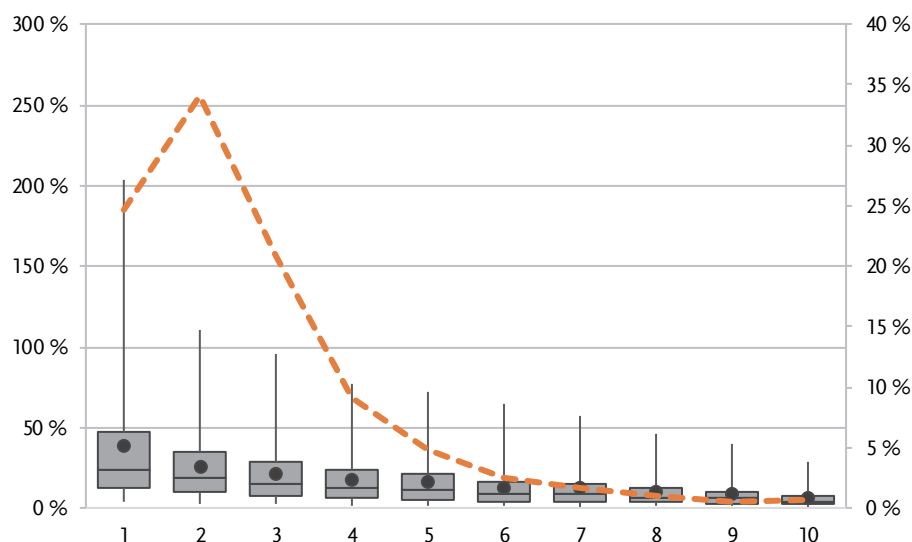
Ett återkrav av en given storlek kan påverka individer olika beroende på vilken betalningsförmåga de har. Genom att ställa återkravsbeloppen i relation till den månatliga disponibla inkomsten ges en indikation på förmågan att betala hela återkravet före förfallodagen.⁴⁹

Diagram 6 visar att individer i hushåll med låg ekonomisk standard i hög utsträckning får återkravsbelopp som är stora i förhållande till den månatliga disponibla inkomsten. För hälften av alla individer i den lägsta inkomstdecilen överstiger återkravsbeloppet nästan 25 procent av den månatliga disponibla inkomsten.⁵⁰ En fjärdedel av de som fått återkrav i samma decilgrupp har fått återkrav som överstiger cirka 45 procent av den månatliga disponibla inkomsten. Återkravets storlek i förhållande till den disponibla inkomsten minskar sedan i högre inkomstdeciler. För individer med återkrav i den andra och tredje inkomstdecilen uppgår medianen av återkravsbeloppet till cirka 20 respektive 15 procent av den månatliga disponibla inkomsten. En fjärdedel av dessa får återkrav som på minst cirka 35 respektive 30 procent av den månatliga disponibelinkomsten. I de två lägsta decilerna förekommer det i vissa fall att återkraven överstiger hela den månatliga disponibla inkomsten. I de högsta decilerna är återkravet litet i förhållande till den disponibla inkomsten, men som tidigare nämnts är det få individer med återkrav i dessa kategorier.

⁴⁹ I analysen används den disponibla inkomsten för året delat på 12 för att få en uppskattning av den månatliga disponibla inkomsten.

⁵⁰ I den lägsta inkomstdecilen förekommer några personer med negativ disponibel inkomst. Detta kan vara ett resultat av att personer har återbetalat studielån eller haft kapitalförluster som varit stora jämfört med inkomsten. Dessa personer tas bort i analysen då deras uppmätta värde är svårtolkat och snedvrider analysen.

Diagram 6 Återkravets storlek i förhållande till månatlig disponibel inkomst och fördelning 2015 (per decil av ekonomisk standard), andelar

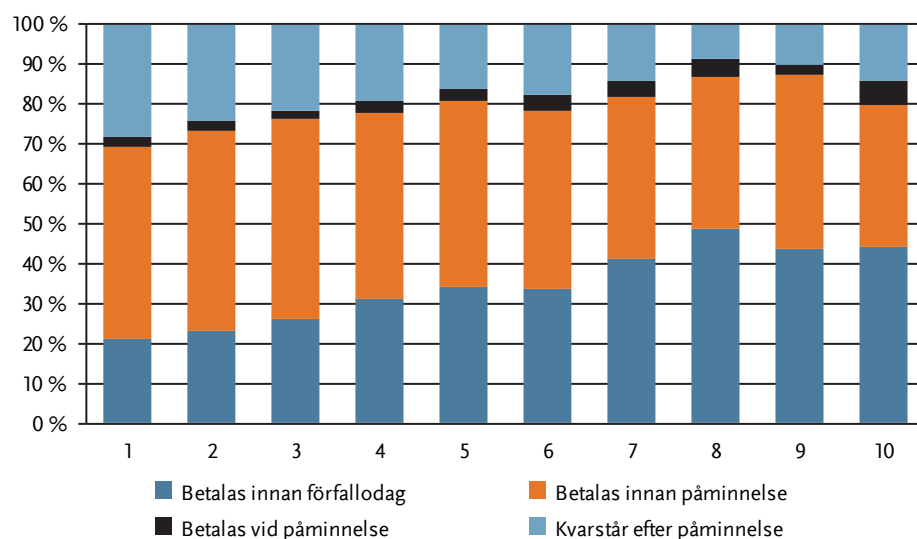


Anm. Av boxarna ges den nedre kvartilen (25 %), medianen (50 %) och den övre kvartilen (75 %). Ändpunkterna på de lodräta strecken avser 1 % och 99 %. Punkten avser medelvärdet. Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB (STAR) för 2015 med disponibel inkomst större än 0.

Källa: Egna bearbetningar av Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

3.3.5 Sämre ekonomi riskerar ge kvarvarande skulder av återkrav.

Som det framgick i föregående avsnitt fick en fjärdedel av individer i hushållen med lägst ekonomisk standard ett återkravsbelopp år 2015 som översteg den månatliga disponibla inkomsten med 45 procent. Av det följer att det är just individer i de lägsta inkomstdecilerna som i högst grad har kvarstående skulder efter förfallodagen, cirka 25–30 procent i decil 1–2 jämfört med omkring 10–15 procent i decil 8–10, se diagram 7. Andelen som betalar återkravet är generellt sett högre ju högre inkomstdecil individen med återkrav befinner sig i.

Diagram 7 Återkrav med avseende på när de återbetalas år 2015 (per decil av ekonomisk standard)

Anm. Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB (STAR) för 2015.

Källa: Egna bearbetningar av data från Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

Det finns vissa ytterligare skillnader mellan gruppen som betalade sina återkrav i tid och de vars återkrav kvarstod efter förfallodagen, se tabell B1 i bilaga 1. Gruppen vars återkrav kvarstod efter förfallodag hade lägre förvärvsinkomst i genomsnitt, cirka 161 000 kronor jämfört med 208 000 kronor i gruppen som betalade i tid. Förekomsten av sjukpenning var dessutom hälften så låg, cirka 14 procent jämfört med 28 procent. Gruppen uppbar även lägre belopp av bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd i genomsnitt och var i lägre grad ekonomiskt utsatta⁵¹, cirka 47 procent jämfört med 58 procent.

3.4 Återkommande återkrav är vanligt

Ett tidigare återkrav eller kvarstående skuld till Försäkringskassan är inget hinder för att söka nytt bostadsbidrag. I detta avsnitt analyseras förekomsten av återkommande återkrav och skulder av återkrav.

Det är vanligt att personer som får återkrav av bostadsbidrag har haft återkrav även tidigare år. Åren 2013–2017 har andelen individer med historiska återkrav varit relativt konstant, men antalet har ökat i takt med att återkraven har ökat i antal, se

⁵¹ Ekonomiskt utsatt definieras som att personens ekonomiska standard understiger 60 % av medianen.

tabell 2. Perioden 2013–2017 ökade antalet personer som haft ett års tidigare återkrav från cirka 19 000 till 23 000, vilket innebar en minskning av andelen från 29 procent till 26 procent. Likaså ökade antalet individer med 2 års tidigare återkrav perioden 2014–2017 från cirka 9 000 till 12 000, vilket motsvarar en andel på cirka 13–14 procent. Antalet personer som haft återkrav i tre år eller längre uppgick till knappt 12 000 år 2017, motsvarande cirka 13 procent av alla med återkrav.

Tabell 2 Historiska återkrav 2013–2017

		2013	2014	2015	2016	2017
Totalt antal återkrav		66 771	70 219	76 944	82 582	88 783
Antal år med återkrav av bostadsbidrag tidigare	1 år	19 201 (29 %)	18 979 (27 %)	20 822 (27 %)	21 573 (26 %)	22 986 (26 %)
	2 år		9 345 (13 %)	10 060 (13 %)	11 219 (14 %)	12 137 (14 %)
	3 år			4 976 (6 %)	5 606 (7 %)	6 516 (7 %)
	4 år				2 792 (3 %)	3 416 (4 %)
	5 år					1 718 (2 %)

Anm. Population: Samtliga återkrav.

Källa: Egna bearbetningar av data från Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra.

När de med återkrav delas upp beroende på om de haft återkrav av bostadsbidrag eller skulder efter återkrav tidigare är framkommer vissa skillnader, se tabell B2 i bilaga 1. De som har ett eller flera år av tidigare återkrav 2015 hade lägre belopp av bostadsbidrag samma år än dem utan tidigare återkrav, men däremot har de som har haft en eller flera skulder av bostadsbidrag tidigare högre bostadsbidrag. De utan tidigare skulder av bostadsbidrag uppbar i genomsnitt cirka 16 000 kronor i bostadsbidrag 2015, jämfört med 19 000–24 000 kronor för de med ett eller flera år av skulder av återkrav.⁵²

Det är ingen större skillnad i ekonomisk utsatthet i gruppen med och utan historiska återkrav, tvärtom är andelen ekonomiskt utsatta lite lägre för de som har haft flera tidigare återkrav. Sett till om individen har skulder på grund av återkrav tidigare år eller ej framgår det att andelen med låg ekonomisk standard är ungefär lika hög, med undantag för de som har haft tre år med skulder tidigare för vilka andelen är något högre.

⁵² Resultaten avseende skulder för 3 år bör tolkas försiktigt eftersom det är få kvarstående observationer i datasetet med den uppdelningen.

Det är ungefär lika stor andel sammanboende som ensamstående barnhushåll som inte har haft återkrav eller skulder av återkrav tidigare år, omkring 46 procent. Men ensamstående i hushåll med barn är överrepresenterade bland de som har haft återkrav av bostadsbidrag ett eller flera år. Skillnaden är ännu tydligare sett till vilka som har haft upprepade skulder till följd av återkrav av bostadsbidrag. En tolkning är att sammanboende med barn å ena sidan är överrepresenterade bland bostadsbidragstagare som får återkrav, men att dessa återkrav i lägre grad leder till skulder.

Statistiken indikerar att det finns vissa mönster i vilka gäldenärer som får kvarvarande skuld av sitt återkrav av bostadsbidrag. För att tydligare belysa olika faktorer som inverkan på risken att bli skuldsatt på grund av återkrav av bostadsbidrag har även en så kallad logistisk regression gjorts för att skatta risken att återkravet leder till skuldsättning (se bilaga 2 för en beskrivning och resultat). Resultaten visar att den enskilt mest avgörande faktorn för om återkravet av bostadsbidraget leder till en skuld verkar vara om det finns en tidigare skuld av återkrav. Detta förstärker misstanken att bostadsbidraget kan leda till en inlåsnings i skuldsättning ifall hushållet har svårt att klara av ett eventuellt återkrav.

3.4.1 Blandade inkomster kan ge återkrav som är svåra att betala

En sak som kännetecknar individer i barnhushåll som har problem med att betala återkrav, så att återkraven leder till skuldsättning och upprepade återkrav, är att de i större utsträckning än övriga grupper har blandade inkomster. Förvärsinkomster blandas ihop med utbetalningar från transfereringssystemet, främst i form av sjukpenning. Följande analyser avser bidragsåret 2013, för gruppen som fick återkrav 2015.

Bland de individer som fick en skuld av återkrav 2015 är det en högre andel med blandinkomster än i gruppen som betalade i tid (se tabell B3 i bilaga 1). Cirka 19 procent hade en kombination av förvärsinkomst och sjukpenning bidragsåret 2013 i gruppen som senare fick skuld av återkrav 2015, jämfört med 9 procent i gruppen som betalade återkravet i tid. Andelen som kombinerade förvärsinkomst med sjuk- och aktivitetsersättning var också högre, cirka 3 procent jämfört med 1 procent.

Även inkomstnivåerna bidragsåret 2013 skiljer sig åt beroende på om återkravet 2015 betalas eller ej. De som fick en skuld av återkrav 2015 hade i genomsnitt 138 000 kronor i förvärsinkomst 2013, jämfört med 159 000 kronor i gruppen som betalade före förfallodagen. Gruppen som betalade sina återkrav i tid hade i genomsnitt lägre bostadsbidrag, cirka 19 000 jämfört med 25 000 kronor för gruppen som fick kvarvarande skuld, och fick i genomsnitt återbetala tillbaka en mindre andel bostadsbidraget som återkrav år 2015, cirka 41 procent jämfört med 44 procent. Gruppen som fick en skuld hade alltså lägre förvärsinkomster i

genomsnitt än gruppen som betalade i tid, men verkar ändå ha underskattat sin bidragsgrundande inkomst 2013 i något större utsträckning.

Även bland de som under år 2015 har haft upprepade återkrav under tidigare år finns en större andel individer som har ojämna inkomster över året, där förvärvsinkomster blandas med utbetalningar från transfereringsinkomster (se tabell B2 i bilaga 1). Vad gäller individer i barnhushåll som har haft återkrav tidigare år är andelen med ersättning från sjukförsäkringen 21–25 procent. Det kan jämföras med 19 procent för de som endast har haft återkrav år 2015 och inte tidigare år. Bland de som har haft tidigare skulder ett eller flera år är andelen med blandade inkomster från sjukersättning och förvärvsinkomst 21–24 procent, jämfört med 16 procent bland de som inte haft tidigare skulder av återkrav.

3.4.2 Att få återkrav avskräcker inte från att söka bostadsbidrag igen

Som nämndes i avsnitt 1.1.3 har det i tidigare studier och skrivelser framhållits att det finns en risk att återkrav ska leda till att personer som är berättigade till bostadsbidrag inte söker det. Detta kan innebära att hushåll som egentligen har behov av bostadsbidrag inte uppbär det, vilket kan leda till en lägre ekonomisk standard. Eftersom många av de hushåll som potentiellt sett kan uppbära bostadsbidrag är barnhushåll kan det riskera att leda till barnfattigdom.

Ett sätt att undersöka om återkrav av bostadsbidrag ger en avskräckande effekt är att studera mörkertalet. Mörkertalet visar hur stor andel av *de som beräknas vara berättigade till bostadsbidrag*⁵³ som inte uppbär det.

Tabell 3 visar mörkertalet av bostadsbidrag uppgår till totalt sett cirka en tredjedel av alla som kan vara berättigade i barnhushåll. Av tabellen framgår också att bostadsbidragets mörkertal är större i den grupp som inte har återkrav av bostadsbidrag. Mörkertalet i gruppen som inte har återkrav uppgår till 33 procent jämfört med 12 procent i gruppen som har återkrav.

⁵³ För att beräkna vilka som är berättigade till bostadsbidrag simuleras den bidragsgrundande inkomsten med hjälp av FASIT-modellen. En utförlig beskrivning av tillvägagångssättet återfinns i bilaga 2.

Tabell 3 Mörkertal av bostadsbidrag 2015

Uppbär bostadsbidrag 2015				
		Nej (mörkertal)	Ja	Totalt
Har fått återkrav av bostadsbidrag 2015 avseende bostadsbidrag från 2013	Nej	22 568 (33 %)	44 932 (67 %)	63 137 (100 %)
	Ja	735 (12 %)	5 195 (88 %)	5 931 (100 %)
	Totalt	23 303 (32 %)	50 127 (68 %)	73 430 (100 %)

Anm. Analysen avser individer i barnhushåll som beräknas vara berättigade till bostadsbidrag och inkluderar därmed bara de återkrav som kan matchas mot individer i SCB(STAR). Procent avser andel av radsumma.

Källa: Egna bearbetningar av data från Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (FASIT, STAR).

Resultaten indikerar att det är sannolikt något annat än rädsla för återkrav som påverkar mörkertalet.

En möjlig förklaring är att mörkertalet beror på okunskap om att bostadsbidrag går att söka. För att undersöka detta har analysen även gjorts med begränsning till de som tidigare någon gång haft bostadsbidrag för att fokusera på de som med hög sannolikhet känner till bostadsbidraget, se tabell B4 i bilaga 1. Med denna begränsning är mörkertalet bland de som beräknas vara berättigade något större för gruppen som har återkrav 2015 jämfört med gruppen som inte har återkrav 2015, cirka 12 procent jämfört med 9 procent. En tolkning är att i gruppen som känner till bostadsbidrag avskräcker återkrav från att söka nya bostadsbidrag endast marginellt, men eftersom beräkningen av berättigande är något osäker bör resultatet tolkas försiktigt. Att mörkertalet sjunker kraftigt när endast de som har haft bostadsbidrag inkluderas talar för att okunskapen om bostadsbidraget bland de som beräknas vara berättigade till det kan vara betydande – men den exakta omfattningen är inte möjlig att urskilja då mörkertalet kan ha fler orsaker.

Eftersom mörkertalet i gruppen totalt sett kan uppgå till cirka en tredjedel, vilket Riksrevisionen bedömer vara en betydande andel, vore ytterligare kunskap om mörkertalet värdefullt. Någon djupare analys av mörkertalet har det dock inte varit möjligt att göra inom ramen för denna granskning.

4 Försäkringskassans och regeringens åtgärder i fråga om återkrav

I detta kapitel redovisas den problembild kring återkrav som uppmärksammats i tidigare utredningar. Därefter redovisas regeringens och Försäkringskassans åtgärder för att förbättra återkravshanteringen.

4.1 Problembild enligt tidigare utredningar

Bostadsutskottet uttalade 1999 sin oro över brister i det reformerade bostadsbidragssystemet, bland annat att reformen ledde till en större risk för återkrav. Utskottet menade att problematiken borde följas upp och åtgärder för att minska risken för återkrav borde övervägas. Detta ledde till ett tillkännagivande från riksdagen om vikten att belysa träffsäkerheten hos de preliminära bostadsbidragen och hur denna kan förbättras.

4.1.1 Svåra inkomstbedömningar och kontroller

År 2002 rapporterade Riksförsäkringsverket att differensen mellan preliminärt och slutligt bidrag ökar med tiden tvärtemot intentionerna med reformen.⁵⁴

Riksförsäkringsverket hade några år tidigare dock bedömt att träffsäkerheten skulle komma att öka vid framtida avstämningar när hushållen ytterligare informerats och vant sig vid betydelsen av att anmäla inkomstförändringar.⁵⁵ Därefter genomfördes flera utvärderingar av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Försäkringskassan och Boverket med fokus på återkravsproblematiken.

ISF granskade 2016 hur Försäkringskassan arbetar med att få korrekta och fullständiga beslutsunderlag.⁵⁶ En förbättring av handläggning inför beslut och under utbetalningsperioden borde enligt ISF kunna minska återbetalningskrav och skuldsättning. Otydlig information, svårhanterade blanketter, bristfälligt it-stöd, svårförståeliga brev och svårigheter att få in kompletteringar var några av orsakerna bakom problemen att beräkna det preliminära bostadsbidraget. Beträffande Försäkringskassans inkomstutredning fann ISF att rimlighetsbedömningen av inkomstuppgifter som den sökande lämnar framstår som det största problemet. Försäkringskassans hantering av uppgifter om ändrade inkomster var ett annat problemområde. Inkomster borde följas upp löpande så att återbetalningskraven kan minska.

⁵⁴ Riksförsäkringsverket (2002).

⁵⁵ Refererad i Riksförsäkringsverket (1999).

⁵⁶ Inspektionen för socialförsäkringen (2016).

ISF refererade till Riksförsäkringsverkets studie från 2002 (*Fjärde avstämningen*) som visade att bidragsmottagarna inte hade blivit bättre på att bedöma sin årsinkomst de första åren efter reformen och att hushåll som haft bidrag i flera år fick betala tillbaka en allt större andel av sitt preliminära bidrag. Många av de problem och svårigheter som ISF funnit beträffande Försäkringskassans hantering kvarstod således. Riksförsäkringsverket hade till exempel funnit att inga åtgärder vidtogs av de dåvarande försäkringskassorna för att återkräva för höga utbetalade belopp även när den försäkrade anmälde inkomstökningar. Vidare prioriterades kontroller bort, och hanteringen av impulser från andra förmånsslag om utbetalda ersättningar fungerade inte. I fråga om kontroller i samband med beslut om preliminärt bostadsbidrag konstaterade ISF att Försäkringskassans kontroller baseras på en så kallad kontrollstruktur, som är en nulägesbeskrivning av förmånens grundläggande villkor och vilka kontroller som ska göras för att dessa villkor ska uppfyllas.

4.1.2 Bristande samordning var största risken

I den riskanalys som Försäkringskassan genomförde under 2017 bedömdes att den största risken för felaktiga utbetalningar av bostadsbidrag kan härledas till att Försäkringskassan inte tillvaratar impulser från andra ärendeslag. I sådana ärenden kan finnas uppgifter som kan påverka rätten till eller storleken på bostadsbidraget. Något mindre bedöms risken vara att den sökande inte meddelar flyttning och därefter att den sökande undanhåller inkomster. Risken för att inkomster undanhålls accepteras dock av Försäkringskassan på grund av bristande kontrollmöjligheter, även om en rimlighetsbedömning alltid görs vid ansökningstillfället. Däremot ska Försäkringskassan vidta åtgärder för att begränsa riskerna att bidrag betalas ut på grund av att Försäkringskassan inte tillvaratar uppgifter som lämnats i annat ärendeslag. Enligt Försäkringskassan visar årets kvalitetsanalys att felaktiga betalningar minskat.⁵⁷

4.1.3 God tro-problematiken

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat boende, och ska särskilt följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden.⁵⁸ Även om Boverkets uppdrag i huvudsak avser samhällsplanering och byggande genomför Boverket vissa utredningar avseende bostadsbidrag.

Boverket deltog 2004 vid en offentlig utfrågning om bostadsbidragen⁵⁹ och två år senare utvärderade verket effekterna av 1990-talets regeländringar. Utvärderingen fokuserade på vilka hushåll som fått bostadsbidrag, långsiktiga effekter för olika hushållstyper, särskilt barnhushåll och effekterna på statens och kommunernas

⁵⁷ E-post från Försäkringskassan, 2018-02-19.

⁵⁸ Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁵⁹ Bet. 2004/05:BoU9.

utgifter. I ett avslutande kapitel uppmärksammades regeln att BGI ska anses vara jämnt fördelad över året. Den regeln medför enligt Boverket att en bidragsmottagare kan få betala tillbaka ett bidrag hen var berättigad till när hen fick bidraget. Om inkomsten ökar under senare delen av året blir bidragsmottagen återbetalningsskyldig för bidrag hen fått före inkomstökningen även om hen inte kände till den. Boverkets bedömning var att bidragsmottagaren därmed var i god tro och inte borde bli återbetalningsskyldig, ett förhållande som före regeländringen 1997 var ett giltigt motiv.⁶⁰

4.1.4 Återkrav svåra att driva in enligt Försäkringskassan

På regeringens uppdrag kartlade Försäkringskassan 2015 förekomsten av skulder till följd av återkrav och återbetalning av bostadsbidrag och underhållsstöd. Försäkringskassan skulle även analysera hur indrivnings- och återkravsregler skiljer sig åt avseende förutsättningarna att ta hänsyn till enskildas skuldsättningssituation och betalningsförmåga.

I en första rapport⁶¹ redovisade Försäkringskassan att statens fordringar för underhållsstöd blev betalda i större utsträckning än återkrav av bostadsbidrag. Fordringar för underhållsstöd är prioriterade vid utmätning i lön. Dessutom förs de automatiskt över till Kronofogden för indrivningsåtgärder. Fordringar för bostadsbidrag skickas bara till Kronofogden i de fall Försäkringskassan bedömer att det går att få betalt genom utmätning. Försäkringskassan konstaterade vidare att för gäldenären är det en nackdel om en skuld går till Kronofogden för indrivning, främst för att den enskilde får en s.k. betalningsanmärkning. Vid återkrav av bostadsbidrag finns det vidare goda möjligheter för Försäkringskassan att avtala med gäldenären om formerna för betalning av återkravet. Vid skulder för bostadsbidrag kan Försäkringskassan även besluta om kvittning av skulder mot andra betalningar från Försäkringskassan vilket minskar behovet att överföra skulder till Kronofogden för indrivning.

4.1.5 Bostadsbidragets konstruktion grundorsaken till återkrav och skuldsättning

I den andra rapporten analyserade Försäkringskassan några åtgärder som kan tas upp inom ramen för existerande regelverk eller mindre förändringar av dessa. Försäkringskassan bedömde dock att dessa åtgärder endast i mindre omfattning kommer att minska skuldsättningen och konstaterade att den huvudsakliga förklaringen till att så många blir återbetalningsskyldiga och sedan skuldsatta är bostadsbidragets grundläggande konstruktion med uppskattade inkomster och

⁶⁰ Boverket (2006), s. 81–82.

⁶¹ Försäkringskassan (2015b), s. 3.

preliminära beslut. Försäkringskassan avstod från att lämna några förslag till ändringar i bostadsbidragets grundkonstruktion med preliminära beslut på grund av frågans komplexitet.⁶²

Två år tidigare föreslog Försäkringskassan att regelverkets konstruktion borde ses över i syfte att minska både antalet återkrav och minska fordringsstocken.⁶³ Om det inte skulle anses genomförbart föreslog man bland annat att den lägsta summan som en bidragsmottagare kan bli återbetalningsskyldig för borde höjas från 1 000 kronor till 3 000 eller 6 000 kronor.

4.2 Regeringens och Försäkringskassans åtgärder för att minska återkrav

4.2.1 Regeringens översyn av återkravshanteringen

En utredare har haft i uppdrag att se över vissa processrättsliga frågor inom socialförsäkringsområdet och ska bland annat utreda och föreslå åtgärder för en mer effektiv och ändamålsenlig återkravshantering. Uppdraget i denna del ges med anledning av att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens återkravsfordringar mellan 2006 och 2014 ökade från 650 miljoner kronor till 3,4 miljarder kronor. Regeringen menade att ju längre tid som går från beslut om återkrav desto större blir risken att den felaktiga betalningen inte återbetalas och att fordringen skrivs ned helt eller delvis. Regeringen uttrycker också att en mer effektiv och ändamålsenlig hantering också ska ”öka rättssäkerheten för den försäkrade och minska risken för att hamna i omfattande och långvarig skuldsättning”.

I sitt betänkande som publicerades i februari 2018 föreslår utredaren att regeringen anger mål för Försäkringskassans fordringshantering och att Försäkringskassan får i uppdrag att föreslå åtgärder för att minska fordringsstocken samt att Försäkringskassan ska redogöra för vilka åtgärder myndigheten avser att vidta för att komma till rätta med de hinder som finns för att full ut utnyttja möjligheten till kvittning mot annan ersättning. Utredaren föreslår även att Försäkringskassan uppgraderar sitt it-system för fordringshantering.⁶⁴

4.2.2 Regeringens strategi mot överskuldsättning

Efter ett tillkännagivande från riksdagen har regeringen utarbetat en strategi för hur överskuldsättning ska motverkas.⁶⁵ Regeringen konstaterar att problem med

⁶² Försäkringskassan (2015c) s. 3, 9–10.

⁶³ Försäkringskassan (2013c) s. 2–3.

⁶⁴ SOU 2018:5.

⁶⁵ Prop. 2015/16:1, Uo 18 avsnitt 4.5.

skulder kan leda till eller förvärpa psykisk och fysisk ohälsa, vilket även kan drabba anhöriga, inte minst barn till skuldsatta. Strategin syftar till att dels motverka att enskilda får ekonomiska problem, dels hjälpa de som fått problem med skulder att förbättra sin ekonomiska situation. I strategin redovisas att ett arbete har inletts hos de myndigheter som överlämnar många fordringar till Kronofogden med att utveckla rutiner och arbetssätt som innebär att de så långt det är möjligt själva driver in fordringarna.

Försäkringskassan nämns inte bland de myndigheterna och i fråga om hanteringen av skulder för bostadsbidrag är det inte heller nödvändigt eftersom Försäkringskassan i fråga om bostadsbidrag redan arbetar på det sätt som regeringen förespråkar. Detta arbetssätt används inte bara av hänsyn till de betalningsskyldiga utan även därför att fordringar på grund av bostadsbidrag har lägre prioritet än till exempel underhållsstöd, vilket minskar möjligheten att få betalt vid utmätning.⁶⁶ Försäkringskassan har tidigare lämnat förslag om lagändringar som innebär att Försäkringskassans återkravsbeslut borde vara direkt verkställbara hos Kronofogden och därigenom skulle man undvika att samma återkrav prövas både i allmän domstol och förvaltningsdomstol.⁶⁷

4.2.3 Större reform aviserad

Med anledning av att både bostadsbidraget och underhållsstödet har visat sig kunna ge upphov till omfattande skuldsättning har regeringen aviserat en reform för att bland annat bättre anpassa bostadsbidrag till ekonomiskt utsatta familjers förutsättningar och till förändrade familje- och boendemönster.⁶⁸ Regeringens avsikt är att regelverket för underhållsstöd och bostadsbidrag ska moderniseras så att förmånerna får en förbättrad fördelningsmässig träffsäkerhet. Regelverket behöver enligt regeringen även bli mer neutralt i förhållande till olika typer av boenden och utformas så att risken för skuldsättning minskar.

4.2.4 Individuppgifter i arbetsgivardeklarationen

Riksdagen godkände i maj 2017 regeringens förslag till införande av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.⁶⁹ Syftet var främst att minska skattefusk, men även att ge Försäkringskassan direktåtkomst till uppgifter som används för handläggning av bostadsbidrag. Bestämmelserna om direktåtkomst gäller från 1 januari 2019.

Försäkringskassan har överlag varit positiv till införande av uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. I ett remissyttrande angående.

⁶⁶ Försäkringskassan (2015b), s. 3.

⁶⁷ Försäkringskassan (2015c), s. 17.

⁶⁸ Budgetpropositionerna för 2016–2018.

⁶⁹ Prop. 2016/17:58, bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

överskultsättning framförde Försäkringskassan följande: *”... införande av månadsinkomstsuppgifter [skulle] kunna förhindra felaktiga och oegentliga utbetalningar av många miljarder kronor om året, samt ge betydande besparingar i administrationskostnader. Det skulle också leda till högre effektivitet hos myndigheterna och färre återkrav för enskilda, bland annat för underhållsstöd och bostadsbidrag”*.

I Försäkringskassans yttrande över Skatteverkets promemoria om individuppgifter⁷⁰ påpekades dock att tillgången till månadsuppgifter inte skulle innebära en avgörande förändring av hur Försäkringskassan utreder och beslutar om bostadsbidrag. Skälen är att BGI omfattar inte bara inkomst av tjänst utan även andra inkomster. BGI måste också uppskattas för hela det innevarande året och i vissa fall även följande kalenderår. Försäkringskassan ansåg att direktåtkomst till månadsuppgifter därför inte kan ersätta en sökandes egen uppskattning av sina förväntade inkomster för hela året, så länge regelverket är oförändrat.⁷¹ Tillgång till inkomstsuppgifter, inom ramen för oförändrat regelverk, skulle främst förbättra Försäkringskassans möjligheter att rimlighetsbedöma en sökandes uppskattade inkomst vid ansökningstillfället och därmed leda till större träffsäkerhet när Försäkringskassan ska fastställa den sökandes BGI.

Försäkringskassan bedömde vidare att direktåtkomst skulle kunna ligga till grund för utökade kontroller under det år som bostadsbidrag betalas ut. Genom att löpande följa upp en bidragsmottagares inkomster skulle Försäkringskassan kunna bidra till att bidragsmottagaren får ett mer riktigt preliminärt bostadsbidrag och därmed slipper krav på återbetalning när det slutliga bostadsbidraget fastställs.

Försäkringskassan har sedan några år digitaliserade system för direktåtkomst till individuppgifter hos arbetslöshetskassor och Migrationsverket. Efter riksdagens beslut om att låta Försäkringskassan få tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen har Försäkringskassan utarbetat ett förslag till långtgående ändringar i de författningar som gäller bostadsbidraget.⁷² Direktåtkomst till individuppgifter i arbetsgivardeklarationen ger förutsättningar för att kunna beräkna bostadsbidraget månadsvis. Även andra mindre förslag på effektivisering av återkravsprocessen har omhändertagits i och med detta förslag.

⁷⁰ Skatteverket (2016).

⁷¹ Försäkringskassan (2016d).

⁷² Försäkringskassan (2018).

4.2.5 Inkomstgränserna för reducering av bostadsbidraget höjs i flera steg

Som framgår av avsnitt 3.3.1 har de högsta återkraven ökat i storlek under de senaste fem åren, vilket kan hänga samman med att inkomstgränserna för prövning av bostadsbidraget var oförändrade mellan 1997 och 2017.

Riksdagen godkände i november 2017 regeringens förslag till ett särskilt bidrag inom bostadsbidraget för barn som bor växelvis hos sina föräldrar. Förslaget kompenserar för att underhållsstöd vid växelvis boende avskaffas.⁷³ Samtidigt som det nya särskilda bidraget införs avskaffas underhållsstöd vid växelvist boende.

Beslutet innebär även att inkomstgränserna för prövning av bostadsbidragets storlek för barnhushåll höjs i fyra steg till totalt 150 000 kronor för ensamstående respektive 75 000 kronor vardera för makar under åren 2018 till 2021. Lagändringarna gäller från den 1 mars 2018.

4.2.6 Förslag om tidigare avstämning mot uppgifter från Skatteverket

En arbetsgrupp inom Regeringskansliet lämnade i december 2017 ett förslag om en lagändring som ger Försäkringskassan möjlighet att besluta om slutligt bostadsbidrag så snart Skatteverket meddelat beslut om slutlig skatt i enskilda fall. Försäkringskassan skulle därmed kunna göra avstämning för mottagare av bostadsbidrag i samband med att Skatteverket skickar ut besked om slutlig skatt. Flertalet mottagare kan då få besked tidigare än i dag, upp till sex månader tidigare.⁷⁴ Arbetsgruppen bedömer att en tidigare avstämning skulle förstärka kopplingen till den period när bidraget betalats ut och ge mottagare snabbare indikation om huruvida bidraget betalas ut med rätt belopp även för innevarande år. På det sättet minskar risken för att bli betalningsskyldig på grund av för högt utbetalt belopp.

För administrationen ger förslaget inga omedelbara besparingar enligt promemorian, men kan på sikt bidra till att antalet återkrav minskar om bostadsbidragsmottagare blir mer medvetna om sambandet mellan utbetalningen och eventuell återbetalning om de har fått för mycket i ersättning. Förslaget bedöms medföra initiala kostnader på cirka 1,6 miljoner kronor för utveckling av IT-systemet och information till försäkrade och handläggare om förändringen.

4.2.7 Försäkringskassans åtgärder i handläggningen

Utvecklad vägledning för bostadsbidragshandläggning

ISF:s slutsatser och rekommendationer till Försäkringskassan i rapporten om kontroller i handläggningen av bostadsbidrag, tog sin utgångspunkt främst i att

⁷³ Prop. 2017/18:6.

⁷⁴ Ds 2017:59, avsnitt 6.2 och 8.3.

förmånen är svår att förstå för de som söker bidraget och att en tredjedel av mottagarna blir återbetalningsskyldiga efter slutavstämning. Förmånen ansågs också bitvis vara komplicerad att handlägga och besluta om. ISF lämnade ett antal rekommendationer inom ramen för ett oförändrat system.⁷⁵

ISF:s huvudslutsats var att det enskilt största problemet i handläggningen av bostadsbidrag var att bedöma rimligheten i inkomstuppgifter i ansökan. Försäkringskassan instämde i den bedömningen i sitt yttrande. För att komma till rätta med det problemet hade Försäkringskassan strax innan ISF publicerade sin granskning förtydligat sitt arbetssätt i vägledningen för bostadsbidrag. Försäkringskassan uppgav i sitt yttrande vidare att den fortsätter det arbetet, men menade samtidigt att även med en god rimlighetsbedömning finns en risk att personer som ökar sina inkomster under kalenderåret får återkrav. Manuellt genomförda löpande kontroller av inkomster skulle vara möjliga, men skulle innebära betydande administrativa kostnader enligt Försäkringskassan.⁷⁶

Olika syn på behovet av inkomstkontroll inom Försäkringskassan

ISF konstaterade att bland handläggare på Försäkringskassan fanns olika syn på vad som faktiskt kan och bör göras för att bedöma om en lämnad uppgift är rimlig. ISF bedömde att det fanns ett större utrymme än vad som utnyttjades för att utreda oklara inkomster. Förarbetena gav enligt ISF intrycket att handläggningen skulle präglas av en mer aktiv utredning och bedömning av lämnade inkomstuppgifter.

I den senaste versionen av vägledningen för handläggning av bostadsbidrag har behovet av rimlighetsbedömning av inkomstuppgifter i ansökan betonats.⁷⁷ Försäkringskassan har även förtydligat grunderna för när man kan avslå en ansökan med orimlig eller oklar inkomstuppgift.

Förbättrad hantering av impulser från andra förmånsslag

ISF konstaterade att trots att Försäkringskassan hade förbättrat hanteringen av impulser fanns det fortfarande problem. Det gällde information som kommer fram i handläggningen av andra förmåner och som inte alltid överförs till handläggare av bostadsbidrag. ISF rekommenderade såväl kompetensutveckling som utveckling av system för automatisk överföring av relevant information mellan förmåner.

I den riskanalys Försäkringskassan fastställt för 2017 bedömde man att handläggarna generellt har blivit bättre på att bedöma inkomster. Den största risken som kan leda till felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag är dock

⁷⁵ Inspektionen för socialförsäkringen (2016), s. 89.

⁷⁶ Försäkringskassan (2016b).

⁷⁷ Försäkringskassan (2017) avsnitt 6.1.

fortfarande att man inte tillvaratar uppgifter om utbetalningar i andra förmånsslag. Till stöd för bedömningen har en s.k. systemimpuls införts som ger handläggare instruktioner om hur ärenden ska hanteras.⁷⁸ Under 2018 avser Försäkringskassan att genomföra s.k. impulsutbildning och kompetensutveckling för att upptäcka förmåners beroende av varandra, som ett av fyra prioriterade åtgärdsområden för att minska riskerna inom förmånen bostadsbidrag.⁷⁹

Brister i blanketter och brev

För att minska risken för återkrav rekommenderade ISF Försäkringskassan att förtydliga blanketter och brev så att behovet av kompletteringar av ofullständiga uppgifter och risken för kvarstående fel i ansökningar skulle minska

I sin åtgärdsplan med anledning av ISF:s rekommendationer uppgav Försäkringskassan att man skulle genomföra ytterligare översyn av pappersansökan och e-ansökan samt följa upp effekterna av de ändringar i brev och blanketter som genomförts tidigare.⁸⁰ Försäkringskassan uppger att blanketter ses över minst en gång om året och informationstexter på ansökan justeras löpande.⁸¹

4.2.8 Försäkringskassans förslag till mindre regelförändringar

I så kallade antikrångelkataloger lämnade Försäkringskassan under några år förslag till regeringen. I den katalog som lämnades 2012 föreslog Försäkringskassan att avstämningen av inkomster skulle göras tidigare när Skatteverkets beslut om slutlig skatt i praktiken är klart för de flesta skattskyldiga.⁸² Två år senare föreslog Försäkringskassan att bostadsbidrag skulle beviljas individuellt och på så sätt minska problemen som kan uppstå för gifta och sambor till följd av det solidariska betalningsansvaret. Förslagen har inte lett till några förändringar i bestämmelserna för bostadsbidrag.

4.2.9 Effektivisering av processer vid utebliven betalning på förfallodagen

Försäkringskassan tillämpar 40–45 dagars förfallotid för återkrav efter det slutliga beslutet om bostadsbidrag.⁸³ Om den som fått återkrav inte betalar till fullo eller inte har kommit överens med Försäkringskassan om en avbetalningsplan skickas

⁷⁸ Försäkringskassan (2016a), s. 156 för en närmare beskrivning.

⁷⁹ E-post från Försäkringskassan, 2017-12-11.

⁸⁰ Försäkringskassan (2016e).

⁸¹ E-post från Försäkringskassan, 2017-10-20.

⁸² Ett liknande förslag lämnades 2008 av Statskontoret i Statskontoret (2008).

⁸³ För andra förmåner tillämpar Försäkringskassan 30 dagars förfallotid, men för återkrav efter inkomstavstämningen tillämpar Försäkringskassan längre förfallotid på grund av att det är en så stor mängd återkrav som skickas ut under en vecka. Beskrivningen i detta och nästa avsnitt bygger på Försäkringskassan (2014c).

en påminnelse inom några dagar efter förfallodagen, och då har man sju dagar till på sig att betala.

Om kravet inte betalas efter påminnelse skickar Försäkringskassan ett inkassokrav och om betalning även därefter uteblir eller gäldenären inte avtalar om en avbetalningsplan gör Försäkringskassan en betalningsutredning för att bestämma gäldenärens betalningsförmåga. Den utredningen görs med samma beräkningsmodell som Kronofogden använder. Man beräknar normalbelopp, förbehållsbelopp och kommer fram till disponibelt belopp.

Betalningsutredningen bygger på information i Försäkringskassans system, och handläggaren kontrollerar även med Kronofogden om personen förekommer i pågående indrivningsärenden. I Försäkringskassans system finns ett eller två års uppgifter om bostadskostnader och familjesituation. Uppgifterna ska vara så aktuella som möjligt och på den grunden (om det finns betalningsförmåga eller inte) väljer Försäkringskassan den mest effektiva indrivningsåtgärden.

När gäldenären har betalningsförmåga utreder Försäkringskassan möjligheterna att besluta om kvittning och bedömer om en eventuell avbetalningsplan eller bedömer om en indrivning via Kronofogden är möjlig. Betalningen av återkrav görs inte sällan genom kvittning mot ett nytt beslut om bostadsbidrag, eller mot tilläggsbelopp om avstämningen medfört det och återkravet avser föregående års inkomstavstämning.

Om betalningsförmåga saknas enligt utredningen får Försäkringskassan besluta att indrivningen avbryts tills vidare. Skulden kvarstår och Försäkringskassan gör en ny bedömning av om betalningsförmågan har förbättrats eller inte inom ett till tre år.

4.2.10 Försäkringskassans förslag till moderniserat bostadsbidrag

Försäkringskassan lämnade i slutet av januari 2018 ett förslag till regeringen om långtgående ändringar i de författningar som gäller bostadsbidraget. Förslaget tar sitt avstamp i att Försäkringskassan får tillgång till individuppgifter i arbetsgivardeklarationen vilket skapar förutsättningar för att kunna beräkna bostadsbidraget månadsvis. Även tidigare förslag på effektivisering av återkravsprocessen har inkluderats i detta förslag.

Försäkringskassan föreslår att bostadsbidrag framgent ska beräknas utifrån de månatligen deklarerade inkomsterna som arbetsgivarna ska skicka till Skatteverket. Försäkringskassan ska fortlöpande stämma av inkomsterna mot de inskickade uppgifterna till Skatteverket. Konstruktionen innebär att årsvisa avstämningskrav försvinner helt. Förslaget innebär att bostadsbidraget betalas ut slutligt på en gång vilket innebär att inga avstämningskrav ska uppstå och därmed minskas risken för skuldsättning. Försäkringskassan bedömer också att bidraget blir mer träffsäkert i förhållande till sitt syfte. Bostadsbidraget föreslås betalas ut

individuellt till makar och sambor så att hushåll som söker förmånen blir individuellt (inte solidariskt) ansvariga. Försäkringskassan bedömer att återkrav och skuldsättning kommer att minska som en följd av förslaget.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari år 2020 för att nödvändig it-utveckling ska vara möjlig att genomföra inom respektive berörd myndighet. Det betyder i sin tur att först efter 2021 kan vinsterna i form av minskad skuldsättning och administrativa effektiviseringar få full effekt.⁸⁴

⁸⁴ Försäkringskassan (2018).

5 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

5.1 Brister i Försäkringskassans rutiner för kontroll av inkomständringar

Riksrevisionen anser att en förbättrad kontroll och rimlighetsbedömning av inkomstuppgifter i samband med ansökan om bostadsbidrag i viss mån kan minska antalet och omfattningen på återkrav. De insatser som Försäkringskassan har genomfört har varit ett steg i rätt riktning men inverkar endast marginellt på risken för återkrav. Avstämningen mot taxerade inkomster görs nämligen långt efter utbetalningarna, vilket ökar risken för höga återkravsbelopp.

Grundkonstruktionen av bostadsbidraget, med preliminär bestämning för ett helt år av bidraget och sent liggande inkomstavstämning, är enligt många bedömare huvudorsaken till att återkrav är så vanliga och ofta leder till skuldsättning och ekonomiska besvär för mottagarna. Regelverkets konstruktion kan dock inte ensam förklara utvecklingen av återkravsfrekvensen.

Försäkringskassan saknar, enligt Riksrevisionens bedömning, tillräckliga förutsättningar för löpande kontroller och rimlighetsbedömning av bidragsgrundande inkomst. Försäkringskassan saknar exempelvis ändamålsenliga stödsystem som möjliggör att på ett regelbundet sätt fånga upp inkomstförändringar under året. Under 2017 införde Försäkringskassan rutiner för att uppmärksamma handläggare av bostadsbidragsansökningar på inkomstförändringar kopplade till övriga utbetalningar från Försäkringskassan.

Enligt Riksrevisionens bedömning saknas förutsättningar för att utveckla ett effektivt system för att komma till rätta med återkravsproblematiken inom ramen för nuvarande regelverk. De förbättringar av processen kring återkravshantering som har genomförts under de senaste 20 åren kan inte anses vara effektiva, sett till utvecklingen av återkraven.

Försäkringskassan lämnade under några år förslag till ändringar i reglerna gällande handläggningen av ändrade inkomstuppgifter. Förslagen avsåg till exempel ändring i tidpunkten för avstämning och avskaffande av det solidariska betalningsansvaret. Riksrevisionen bedömer att förslagen inte minskar risken för återkrav, men att de kan minska risken för att återkrav leder till skuldsättning.

En bidragande orsak till den relativt höga omfattningen på återkrav är, enligt Riksrevisionens bedömning, en ineffektiv handläggningsprocess vad gäller utnyttjande av uppgifter om utbetalningar i andra förmåner. Problemet med att ta

tillvara så kallade impulser har varit känt länge, och det beskrivs fortfarande som ett bristområde av Försäkringskassan.

Riksrevisionen vill dock påpeka att Försäkringskassans insatser för att öka användningen av avbetalningsplaner bidrar till att minska risken att bidragsmottagare hamnar i de svårigheter som formell skuldsättning innebär.

5.2 Regeringens åtgärder hittills i frågan om återkrav har inte varit tillräckliga

Problemet med ökade återkrav har varit känd för både regeringen och Försäkringskassan sedan slutet av 1990-talet. Riksrevisionen anser dock att inga effektiva åtgärder har genomförts, varken vad gäller regelverket eller regeltillämpningen.

Grundkonstruktionen av bostadsbidraget, med preliminär bestämning av bidragsgrundande inkomst och sent liggande inkomststämning, är enligt Riksrevisionens bedömning huvudorsaken till att återkrav är så vanliga och ofta leder till skuldsättning och ekonomiska besvär för mottagarna. Även det faktum att inkomstgränserna för prövning av bostadsbidraget har varit oförändrade mellan 1997 och 2017 kan ha varit en bidragande orsak till att återkraven har ökat. Regelverkets konstruktion kan dock inte ensam förklara utvecklingen av återkraven.

Behovet av löpande kontroll av inkomster under utbetalningstiden för att minska behovet av efterjusteringar av bidraget ansågs inte nödvändiga när reglerna för inkomststämning infördes. Det motiverades främst med de krav på resursinsatser till de dåvarande försäkringskassorna det skulle innebära.

Så länge ändring av reglerna och ökade resurser för löpande kontroll inte har aktualiserats av regeringen har de insatser som hittills vidtagits för att minska återkrav av bostadsbidrag inte haft särskilt stor verkan på återkravsproblematiken. Höjningen av förlåtandegränsen minskade förvisso återkrav under 1 200 kronor, men innebar främst en administrativ lättnad för Försäkringskassan eftersom det var framför allt tilläggsbetalningar som minskade i antal.

Regeringen har heller inte vidtagit några åtgärder med anledning av de förslag om mindre ändringar i regelverket som Försäkringskassan har lämnat. De åtgärder regeringen har vidtagit hittills är därför enligt Riksrevisionens mening inte tillräckliga.

Regeringen har i de senaste budgetpropositionerna meddelat att en större översyn av bostadsbidraget ska göras. En sådan översyn är välmotiverad mot bakgrund av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i denna granskning.

Riksrevisionen vill dock poängtera att direktåtkomst till månadsuppgifter från Skatteverket är ett steg i rätt riktning och utgör en grundläggande förutsättning för att kunna komma till rätta med återkravsproblematiken, genom att skapa förutsättningar för Försäkringskassans reformförslag. Bakom den relativt höga andelen återkrav kan döljas både avsiktliga och oavsiktliga fel vad gäller inkomstrapportering. I bägge fallen kan månadsuppgifter hjälpa till att komma till rätta med problemen.

5.3 Återkravsproblematiken riskerar att motverka bostadsbidragets familjepolitiska syfte

Det faktum att genomsnittliga återkravsbelopp har ökat genom åren och att de högsta återkravsbeloppen återfinns hos individer i ekonomiskt utsatta barnhushåll har enligt Riksrevisionens bedömning motverkat intentionerna med bostadsbidraget. Med tanke på att det är barnhushåll med svag ekonomi som är huvudmålgruppen för bostadsbidraget riskerar utvecklingen av återkraven att motverka bostadsbidragets familjepolitiska syfte.

5.3.1 Höga återkravsbelopp riskerar att leda till kvarvarande skulder

Riksrevisionens analys visar att det finns en tydlig koppling mellan hur snabbt ett återkrav betalas tillbaka och hur stort belopp det avser. Som regeringen konstaterat finns det sociala och ekonomiska risker kopplade till skuldsättning och därmed till höga återkravsbelopp. Eftersom återkravsbeloppen utgör en väsentlig del av den månatliga disponibla inkomsten för de mest ekonomiskt utsatta hushållen är det föga överraskande att dessa hushåll är överrepresenterade bland de vars återkrav förblir obetald.

5.3.2 Vanligt med återkommande återkrav

Enligt Riksrevisionens beräkningar kan det vara cirka en tredjedel av de individer i barnhushåll som beräknas vara berättigade till bostadsbidrag som inte söker det, vilket i sig är oroväckande. Det finns dock, enligt Riksrevisionens beräkningar, inga tydliga tecken på att mörkertalsproblematiken har en koppling till just återkraven, det vill säga att hushåll som tidigare har drabbats av återkrav låter bli att söka bidrag av rädsla för nya återkrav.

Analysen tyder dock på att för vissa grupper av bidragstagare förekommer problematik med återkommande återkrav. Det handlar bland annat om individer med "blandinkomster", oftast individer som varvar förvärvsinkomster med transfereringsinkomster från sjukförsäkringen. För dessa individer kan det vara extra problematiskt att göra en träffsäker prognos över bidragsgrundande inkomst. Återkommande återkrav riskerar i sin tur att leda in i en skuldfälla med negativa konsekvenser för både individen och samhället i stort.

5.3.3 För lätt att göra fel

Regeln om jämn fördelning av bidragsgrundande inkomst över året kan leda till återkrav i de fall bidragsåret inte sammanfaller med kalenderåret och mottagarens inkomster ökar väsentligt i slutet av ett år med bidrag enbart de första månaderna på året. Regeln medför att bidragsmottagare kan få betala tillbaka ett bidrag man kan ha haft rätt till när man fick bidraget. Om inkomsten ökar under senare delen av ett år blir man återbetalningsskyldig för bidrag man fått före inkomstökningen även om man inte kände till den. Det är enligt Riksrevisionens bedömning en orimlig konsekvens av regeln.

Nuvarande reglerutformning lägger ett relativt stort ansvar på bidragsmottagaren att rapportera inkomstförändringar. Det är dock enligt Riksrevisionens mening för lätt att göra fel. Det är rimligt att anta att hushåll tar för givet att

Försäkringskassan använder information om andra förmåner vid handläggningen av bostadsbidrag. Försäkringskassan konstaterade så sent som 2017 att den största orsaken som kan leda till felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag är att myndigheten inte tillvaratar uppgifter om utbetalningar i andra förmånsslag. Det är extra problematiskt eftersom det är individer med utbetalningar från sjukförsäkringen som är överrepresenterade bland personer med upprepade återkrav. Riksrevisionen anser därmed att det är positivt att Försäkringskassan planerar att under 2018 genomföra åtgärder för att upptäcka förmånens beroende av varandra.

För att minska risken för återkrav rekommenderade ISF till Försäkringskassan att förtydliga blanketter och brev så att behovet av kompletteringar av ofullständiga uppgifter och risken för kvarstående fel i ansökningar skulle minska.

Riksrevisionen ser positivt på Försäkringskassans arbete med att genomföra översyn av pappersansökan och e-ansökan samt följa upp effekterna av de ändringar i brev och blanketter som genomförts tidigare.

5.4 Förslag till ett moderniserat bostadsbidrag - ett steg i rätt riktning

Försäkringskassan lämnade i början av 2018 ett förslag till regeringen om att reglerna för bostadsbidrag borde ses över med utgångspunkt i återkravsproblematiken. Att Försäkringskassans förslag är inriktat på återkrav och skuldsättning är förståeligt givet vad som har framkommit under Riksrevisionens granskning. Förslaget bör enligt Riksrevisionen kunna ligga till grund för den översyn som regeringen aviserat under några år.

Riksrevisionen tar inte ställning till förslagets detaljer, men noterar några inslag som kan behöva prövas ytterligare. Mycket oregelbunden inkomst i till exempel säsongsarbete kan medföra att bidrag uteblir när bidragsmottagaren har låg eller ingen inkomst, vilket kan medföra övervältring på andra ersättningar. Vidare

anger Försäkringskassan att inga återkrav skulle uppstå om bidraget blir slutligt vid utbetalningen. Försäkringskassan konstaterar dock att inkomstuppgifterna från Skatteverket kan ändras i efterhand och att Försäkringskassan då kan göra en ny beräkning av BGI. Såvitt Riksrevisionen kan bedöma kan detta i princip leda till återkrav om än i mindre utsträckning än med nuvarande regler.

5.4.1 Bredare översyn behövs

Regelutformningen präglas starkt av den ekonomiska kris som rådde i slutet av 1990-talet. Riksrevisionen har i en tidigare granskning uppmärksammat problem med bostadsbidragets nuvarande konstruktion ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv (2017:9), och även dessa problem motiverar en översyn av regelverket. Riksrevisionen vill särskilt uppmärksamma vikten av att reformarbetet präglas av konsekvensanalyser med fokus på hur regelförändringar kan slå mot olika hushållstyper i termer av fördelnings- och familjepolitisk träffsäkerhet.

Riksrevisionen vill slutligen påpeka att regelförändringar som föreslås av Försäkringskassan som tidigast kan implementeras år 2020, och att den nuvarande återkravsproblematiken kommer att bestå till och med den inkomstavstämning som genomförs 2022. Behovet att intensifiera arbetet med att minska risken för återkraven inom ramen för det nuvarande regelverket kvarstår därför under de närmaste fyra åren.

5.4.2 Utvärdering behöver utvecklas

Även behovet av uppföljning av återkravens utveckling och dess konsekvenser kvarstår därför i fyra år till. Likaså behöver konsekvenserna av ett nytt regelverk analyseras löpande. Riksrevisionen bedömer vidare att data i Försäkringskassans fordringshanteringssystem bör utnyttjas mer aktivt som utvärderingsunderlag men att de it-mässiga förutsättningarna för detta är bristfälliga. Det nuvarande it-systemet för fordringshantering är cirka 40 år gammalt. Riksrevisionen noterar samtidigt att utredningen *Vissa processuella frågor inom socialförsäkringsområdet* har lämnat förslag om förbättringar av fordringshanteringssystemet.

Referenslista

Utredningar och annat offentligt tryck

Boverket (2006) *Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar*, dnr: 212-3795/2006.

Dir. 2016:104, *Stärkt rättssäkerhet och effektiv handläggning i ärenden och mål om socialförsäkring*.

Ds 2017:59 *Regelförenklingar inom ekonomisk familjepolitik*.

Försäkringskassan (2005) *Bostadsbidrag – effekter av ändrat intervall för återkrav/tilläggsutbetalning*, Redovisar 2005:1.

Försäkringskassan (2013a). *Årsredovisning 2012*.

Försäkringskassan, (2013b) *Processen för att utreda och besluta om slutligt bostadsbidrag*, dnr 047812-2013.

Försäkringskassan (2013c) *Svar på uppdrag i regleringsbrev för 2013 avseende Fordringsstock och fordringshantering*, 2013-11-08, dnr: 003043-2013-FPPB.

Försäkringskassan (2013d) *Återkrav Vägledning 2005:3*, version 7, beslutad 2013-03-26.

Försäkringskassan (2014a). *Årsredovisning 2013*.

Försäkringskassan (2014b) *Fler förslag för minskat krångel*, december 2014, dnr 9030-2014.

Försäkringskassan (2014c) *Fordringshantering hos Försäkringskassan*, Vägledning 2005:2, version 13.

Försäkringskassan (2015a). *Årsredovisning 2014*.

Försäkringskassan (2015b) *Kartläggning av överskuldsättning och analys av indrivnings- och återkravsregler*, dnr 008540-2014, del 1 Svar på regeringsuppdrag, 2015-01-30.

Försäkringskassan (2015c) *Kartläggning av överskuldsättning och analys av indrivnings- och återkravsregler*, dnr 008540-2014, del 2, Svar på regeringsuppdrag, 2015-05-29.

Försäkringskassan (2016a). *Årsredovisning 2015*.

Försäkringskassan (2016b) *Försäkringskassans yttrande över Inspektionen för socialförsäkringens rapport 2016:7 "Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag"*, 2016-08-03, dnr: 033106-2016.

Försäkringskassan (2016c) *Informationsmeddelande Bostadsbidrag – avstämning 2017*, IM 2016:111.

Försäkringskassan (2016d) *Promemorian Uppgifter på individnivå i en arbetsgivardeklaration*, remissyttrande 2016-04-15, dnr 012459-2016.

Försäkringskassan (2016e) *Åtgärdsplan avseende ISF-rapport 2016:7, Kontroller i handläggning av bostadsbidrag*, 2016-08-03, dnr 045642-2016.

Försäkringskassan, (2017) *Vägledning 2004:10, Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*, version 11 och 12.

Försäkringskassan (2018) *Ett moderniserat bostadsbidrag*, 2018-01-22, dnr: 053107-2017.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012) *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet*, rapport 2012:6.

Inspektionen för socialförsäkringen (2016) *Kontroller i handläggningen av bostadsbidrag*, rapport 2016:7.

IFAU (2016) *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändringar i skatte- och bidragssystemet?*, rapport 2016:2.

Riksförsäkringsverket (1999) *Bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*, RFV anser 1999:6.

Riksförsäkringsverket (2001) *Tredje avstämningen av bostadsbidrag*, RFV redovisar 2001:6.

Riksförsäkringsverket (2001) "trendrapport", RFV redovisar 2001:8.

Riksförsäkringsverket (2002) *Fjärde avstämningen av bostadsbidrag*, RFV redovisar 2002:6.

Riksrevisionen, (2016) *Felaktiga betalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*, Riksrevisionen 2016:11.

Riksrevisionen (2017) *Bostadsbidraget - ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, Riksrevisionen 2017:9.

Skatteverket (2016) *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen - förslag om lagändring*, 2016-02-01, Dnr:1 31 29254-16/113.

SOU 2003:130, *Studerande och trygghetssystemen*.

SOU 2018:5, *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*.

Statskontoret, (2008) *Återkrav vid felaktiga utbetalnings – Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar*, Statskontoret, 2008:12.

Riksdagstryck

Bet. 1995/96:BOU11, *Nya regler för bostadsbidrag*, rskr 1995/96:229.

Bet. 1998/99:BoU9, rskr. 1998/99:186.

Bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:72.

Bet. 2004/05:BoU9, *Ändrade regler för bostadsbidrag*, rskr 2004/05:281.

Bet. 2008/09:SfU1, *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet*.

Bet. 2016/17:SkU21, rskr. 2016/17:256.

Bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

Prop. 1995/96:186, *Nya regler för bostadsbidrag.*

Prop. 1998/99:77, *Eftergift vid återbetalning av bostadsbidrag m.m.*

Prop. 2003/04:1, Uo 18.

Prop. 2004/05:112, *Ändrade regler för bostadsbidrag.*

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016.*

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*

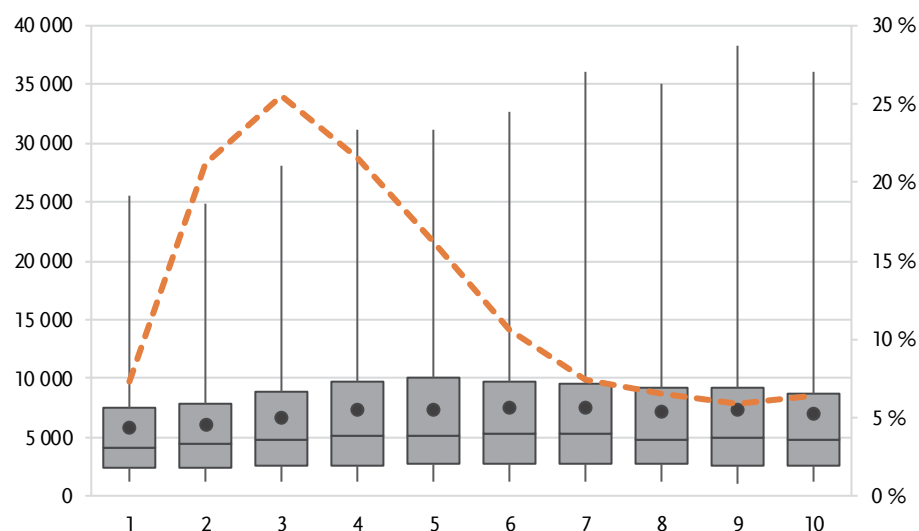
Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2017/18:6, *Nytt särskilt bidrag inom bostadsbidraget för barn som bor växelvis.*

Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.*

Bilaga 1. Diagram och tabeller

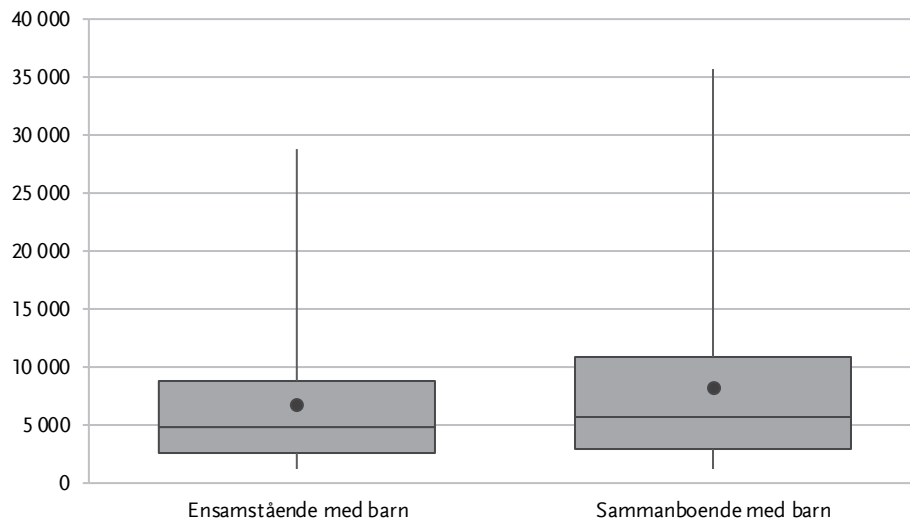
Diagram B1 Belopp och fördelning av återkrav 2015 (per inkomstdecil), kronor och andel



Anm. Av boxarna ges den nedre kvartilen (25 %), medianen (50 %) och den övre kvartilen (75 %). Ändpunkterna på de lodräta strecken avser 1 % och 99 %. Punkten avser medelvärdet.
Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015.

Källa: Egna bearbetningar av Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

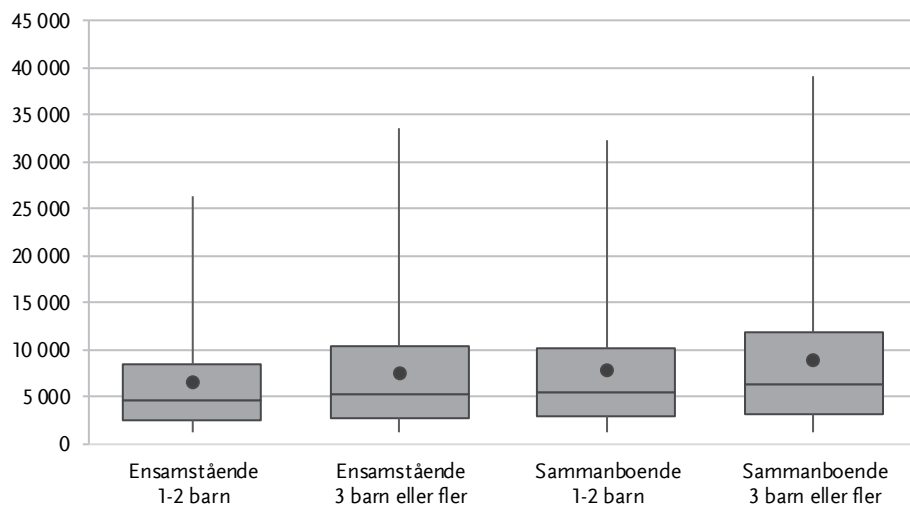
Diagram B2 Belopp av återkrav 2015 (per hushållstyp), kronor



Anm. Av boxarna ges den nedre kvartilen (25 %), medianen (50 %) och den övre kvartilen (75 %). Ändpunkterna på de lodräta strecken avser 1 % och 99 %. Punkten avser medelvärdet.
Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015.

Källa: Egna bearbetningar av Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

Diagram B3 Belopp av återkrav 2015 (per hushållstyp och antal barn), kronor



Anm. Av boxarna ges den nedre kvartilen (25 %), medianen (50 %) och den övre kvartilen (75 %). Ändpunkterna på de lodräta strecken avser 1 % och 99 %. Punkten avser medelvärdet.
Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015.

Källa: Egna bearbetningar av Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

Tabell B1 Egenskaper för individer med återkrav 2015 (per betalningstidpunkt)

	Alla med återkrav	Ej kvarstående efter förfallodag	Kvarstående efter förfallodag	Betalar vid påminnelse	Betalar före påminnelse	Kvarstående efter påminnelse
Ålder	40,7	40,1	40,8	41,2	40,9	40,6
Förvärvsinkomst (kr)	184 658	208 297	177 404	197 450	183 605	160 739
Barnbidrag (kr)	26 463	25 243	26 837	27 843	27 063r	26 202
Bostadsbidrag (kr)	16 522	12 905	17 632	13 781	16 869r	19 820
Ekonomiskt bistånd (kr)	7 450	4 767	8 273	6 059	7 590	10 112
A-kassa (kr)	8 979	8 482	9 132	4 462	10 105	7 304
Studerande (0/1)	8 %	8 %	7 %	6 %	8 %	6 %
Kvinna (0/1)	55 %	54 %	55 %	58 %	55 %	55 %
Utrikes född (0/1)	51 %	51 %	51 %	48 %	56 %	38 %
Sammanboende med barn* (0/1)	44 %	46 %	44 %	41 %	46 %	40 %
Ensamstående med barn* (0/1)	50 %	49 %	50 %	55 %	49 %	53 %
1 tidigare återkrav	28 %	24 %	29 %	27 %	29 %	28 %
2 tidigare återkrav	15 %	12 %	16 %	10 %	16 %	17 %
3 tidigare återkrav	8 %	5 %	9 %	5 %	9 %	11 %
>3 tidigare återkrav	4 %	2 %	5 %	4 %	4 %	7 %
Skulder av återkrav före 2015 (0/1)	16 %	3 %	20 %	10 %	10 %	47 %
<i>Förekomst av:</i>						
Inkomst från näringsverksamhet (0/1)	4 %	5 %	4 %	6 %	4 %	4 %
Förvärvsinkomst (0/1)	82 %	85 %	81 %	85 %	82 %	78 %
Sjukpenning (0/1)	21 %	14 %	22 %	17 %	20 %	28 %
Föräldrapenning (0/1)	43 %	46 %	42 %	43 %	44 %	39 %
Studiemedel (0/1)	8 %	8 %	7 %	6 %	8 %	6 %
Sjuk- och aktivitetsersättning (0/1)	6 %	4 %	6 %	3 %	6 %	8 %
Barnbidrag (0/1)	92 %	92 %	92 %	93 %	93 %	91 %
Bostadsbidrag (0/1)	68 %	60 %	70 %	59 %	70 %	72 %
Ekonomiskt bistånd (0/1)	15 %	9 %	17 %	9 %	15 %	23 %
A-kassa (0/1)	16 %	15 %	16 %	9 %	18 %	14 %

ÅTERKRAV AV BOSTADSBIDRAG – LÄTT ATT GÖRA FEL

	Alla med återkrav	Ej kvarstående efter förfallodag	Kvarstående efter förfallodag	Betalar vid påminnelse	Betalar före påminnelse	Kvarstående efter påminnelse
Andel ekonomiskt utsatta (rel 60) (0/1)	52 %	47 %	54 %	50 %	53 %	58 %
Återkravsbelopp (kr)	7 395 kr	4 714 kr	8 218 kr	4 571 kr	8 167 kr	8 706 kr
Återkravsbelopp/bostadsbidrag	44 %	41 %	45 %	40 %	45 %	44 %
<i>Förekomst av både:</i>						
Förvärvsinkomst och a-kassa (0/1)	13 %	11 %	13 %	7 %	15 %	12 %
Förvärvsinkomst och inkomst från näringsverksamhet (0/1)	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Förvärvsinkomst och sjukpenning (0/1)	17 %	12 %	18 %	15 %	17 %	22 %
Förvärvsinkomst och sjuk- och aktivitetsersättning (0/1)	2 %	1 %	2 %	2 %	2 %	3 %
Antal	9 316	2 159	7 157	210	4 894	2 053

*Anm. Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015. *I analysen har barnhushåll definierats som hushåll där det finns ett eller flera barn. För en liten andel av hushållen har dessa klassificerats som hushåll utan barn enligt en annan definition, därför uppgår inte markerade variabler till 100 %.*

Källa: Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

Tabell B2 Egenskaper för individer med återkrav 2015 (per historik av återkrav)

	Antal tidigare år med återkrav				Antal tidigare år med skulder av återkrav			
	0	1	2	3	0	1	2	3
Ålder	39,0	40,8	42,2	43,6	40,4	41,1	42,8	44,0
Förvärvsinkomst (kr)	174 885	186 350	192 968	195 911	186 574	172 947	186 707	159 515
Barnbidrag (kr)	26 699	25 905	26 833	26 828	26 339	27 298	27 568	25 657
Bostadsbidrag (kr)	17 184	15 690	16 193	16 586	15 891	18 781	19 308	23 769
Ekonomiskt bistånd (kr)	8 893	6 611	6 907	5 348	7 270	8 542	8 105	8 856
A-kassa (kr)	9 147	8 745	9 454	9 247	9 151	7 346	8 142	11 512
Studerande (0/1)	9 %	7 %	5 %	5 %	8 %	6 %	4 %	2 %
Kvinna (0/1)	53 %	54 %	55 %	59 %	54 %	55 %	57 %	68 %
Utrikes född (0/1)	50 %	51 %	54 %	50 %	53 %	45 %	42 %	32 %
Sammanboende med barn* (0/1)	47 %	44 %	43 %	38 %	46 %	41 %	38 %	27 %
Ensamstående med barn* (0/1)	48 %	51 %	51 %	55 %	49 %	54 %	54 %	64 %
<i>Förekomst av:</i>								
Inkomst från näringsverksamhet (0/1)	4 %	5 %	5 %	4 %	5 %	5 %	2 %	1 %
Förvärvsinkomst (0/1)	81 %	82 %	83 %	82 %	82 %	82 %	81 %	76 %
Sjukpenning (0/1)	19 %	21 %	23 %	25 %	19 %	25 %	30 %	32 %
Föräldrapenning (0/1)	48 %	41 %	40 %	35 %	44 %	40 %	35 %	28 %
Studiemedel (0/1)	9 %	7 %	5 %	5 %	8 %	6 %	4 %	2 %
Sjuk- och aktivitetsersättning (0/1)	4 %	6 %	6 %	10 %	5 %	6 %	11 %	15 %
A-kassa (0/1)	16 %	16 %	17 %	15 %	16 %	15 %	14 %	16 %
Barnbidrag (0/1)	93 %	92 %	92 %	89 %	92 %	90 %	89 %	89 %
Bostadsbidrag (0/1)	68 %	65 %	69 %	69 %	67 %	69 %	69 %	83 %
Ekonomiskt bistånd (0/1)	17 %	13 %	14 %	14 %	14 %	19 %	18 %	20 %
Andel ekonomiskt utsatta (rel 60) (0/1)	56 %	51 %	51 %	48 %	52 %	53 %	53 %	58 %

ÅTERKRAV AV BOSTADSBIDRAG – LÄTT ATT GÖRA FEL

Antal tidigare år med återkrav					Antal tidigare år med skulder av återkrav			
	0	1	2	3	0	1	2	3
Återkravsbelopp (kr)	6 287	8 089	8 167	8 548	6 993	9 196	9 088	10 453
Återkravsbelopp/ bostadsbidrag	41 %	46 %	45 %	45 %	43 %	47 %	46 %	41 %
<i>Förekomst av både:</i>								
Förvärvsinkomst och a-kassa	13 %	13 %	14 %	12 %	13 %	13 %	12 %	10 %
Förvärvsinkomst och inkomst från näringsverksamhet	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %
Förvärvsinkomst och sjukpenning	15 %	17 %	19 %	20 %	16 %	21 %	24 %	24 %
Förvärvsinkomst samt sjuk- och aktivitetsersättning	1 %	2 %	2 %	4 %	2 %	2 %	5 %	6 %
Antal	4 114	2 577	1 454	779	7 771	880	375	193

*Anm. Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015. *I analysen har barnhushåll definierats som hushåll där det finns ett eller flera barn. För en liten andel av hushållen har dessa klassificerats som hushåll utan barn enligt en annan definition, därför uppgår inte markerade variabler till 100 %.*

Källa: Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

Tabell B3 Egenskaper för individer med återkrav 2015 avseende år 2013 (per betalningstidpunkt)

	Alla med återkrav	Ej kvarstående efter förfallodag	Kvarstående efter förfallodag	Betalar före påminnelse	Betalar vid påminnelse	Kvarstående efter påminnelse
<i>Förekomst av:</i>						
Förvärsinkomst (kr)	151 413	159 394	148 964	153 271	151 935	138 496
Barnbidrag (kr)	26 326	24 876	26 771	26 900	26 859	26 458
Bostadsbidrag (kr)	23 000	18 964	24 239	23 938	18 884	25 490
Ekonomiskt bistånd (kr)	7 819	6 623	8 186	7 761	5 373	9 475
Inkomst från näringsverksamhet (0/1)	4,4 %	5,0 %	4,2 %	4,2 %	7,2 %	3,9 %
Förvärsinkomst (0/1)	82,2 %	82,6 %	82,1 %	83,0 %	83,1 %	79,8 %
Sjukpenning (0/1)	16,4 %	11,1 %	18,0 %	15,5 %	18,0 %	23,9 %
Föräldrapenning (0/1)	44,9 %	46,7 %	44,3 %	44,7 %	49,2 %	43,1 %
Studiemedel (0/1)	10,1 %	12,0 %	9,6 %	10,5 %	7,6 %	7,4 %
Sjuk- och aktivitetsersättning (0/1)	4,8 %	3,3 %	5,3 %	4,8 %	2,6 %	6,8 %
Barnbidrag (0/1)	95,0 %	94,3 %	95,3 %	96,1 %	95,1 %	93,3 %
Bostadsbidrag (0/1)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Ekonomiskt bistånd (0/1)	20,4 %	15,6 %	21,8 %	20,2 %	12,3 %	26,6 %
A-kassa (0/1)	19,6 %	17,4 %	20,3 %	21,2 %	15,0 %	18,6 %
<i>Förekomst av både:</i>						
Förvärsinkomst och a-kassa (0/1)	16,9 %	14,7 %	17,6 %	18,6 %	12,1 %	15,6 %
Förvärsinkomst och inkomst från näringsverksamhet (0/1)	1,8 %	2,1 %	1,7 %	1,7 %	3,3 %	1,7 %
Förvärsinkomst och sjukpenning (0/1)	13,3 %	9,0 %	14,7 %	12,9 %	15,3 %	18,7 %
Förvärsinkomst samt sjuk- och aktivitetsersättning (0/1)	1,9 %	0,9 %	2,3 %	2,1 %	1,8 %	2,7 %
Inkomst från näringsverksamhet (kr)	5 192	5 601	5 066	4 671	10 984	5 403
Antal	9 316	2 159	7 157	4 894	210	2 053

Anm. Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015. Variabelvärde avser 2013.

Källa: Försäkringskassans fordringshanteringssystem Kåntra och SCB (STAR).

Tabell B4 Mörkertal av bostadsbidrag 2015 bland de som haft bostadsbidrag tidigare

Uppbär bostadsbidrag 2015				
		Nej (mörkertal)	Ja	Totalt
Har fått återkrav av bostadsbidrag 2015 avseende bostadsbidrag från 2013	Nej	3 293 (9 %)	32 044 (91 %)	35 337 (100 %)
	Ja	666 (12 %)	4 919 (88 %)	5 585 (100 %)
	Totalt	3 959 (10 %)	36 963 (90 %)	40 922 (100 %)

Anm. Procent avser andel av radsumma. Population: Individer i barnhushåll med återkrav och som har haft bostadsbidrag tidigare som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015.

Källa: Egna bearbetningar av data från Försäkringskassans fordringshanteringssystem Käntra och SCB (FASIT, STAR).

Bilaga 2. Beskrivning av data och metod

Beskrivning av statistik

I granskningen har Riksrevisionen utgått ifrån statistik uttaget ur Försäkringskassans system för fordringshantering: Kåntra. Med denna statistik har det varit möjligt att se individer som har fått återkrav och i vilken grad återkraven finns kvar i systemet vid tidpunkterna för förfallodag och påminnelse. Denna data har dels levererats som totalstatistik för år 2011-2017 men också i en form som gör att det går att matcha mot SCB:s STAR-urval 2015, för att kunna göra analyser på gruppen som får återkrav med avseende på inkomster, transfereringar och andra egenskaper. Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT) har använts för att ta fram uppgifter om berättigande till bostadsbidrag, se avsnittet om mörkertal i bostadsbidrag. I de fall det förekommer att återkrav har ställts till en och samma person två gånger under ett år används det senast utfärdade återkravet.

Mörkertalet i bostadsbidraget

Bostadsbidrag uppbärs inte av alla som är berättigade till det. Det så kallade *mörkertalet* hur stor andel av hushållen som är berättigade till bostadsbidrag som inte uppbär det. För att fram en indikator på om en person är berättigad till bostadsbidrag används FASIT-modellen. Indikatorn visar om hushållet uppfyller villkoren för att kunna beviljas bostadsbidrag samt om den bidragsgrundande inkomsten är tillräckligt låg för att ett bostadsbidrag faktiskt skulle betalas ut. Det saknas också viss information i FASIT, t.ex. uppgifter om hushållens reala och finansiella tillgångar, som gör att den bidragsgrundande inkomsten inte exakt kan återskapas. Den bidragsgrundande inkomsten utgår också från hushållets förväntade framtida inkomst vilken inte nödvändigtvis överensstämmer med den observerade inkomsten. Detta gör att det för det enskilda hushållet kan finnas en diskrepans mellan det simulerade bostadsbidraget och det observerade utfallet. På gruppnivå är dock skillnaderna relativt små. Sammantaget bör alltså analysen tolkas med en viss försiktighet och fokusera på skillnader mellan grupper snarare än på andelen förmånstagare inom en grupp.

Sannolikheten att bli skuldsatt av bostadsbidrag

Analyserna i avsnitt 3.4 ger vid handen att det finns vissa mönster i vilka gäldenärer som får kvarvarande skuld av sitt återkrav av bostadsbidrag. För att tydligare belysa olika faktorerers inverkan på risken att bli skuldsatt efter återkrav av bostadsbidrag har även en logistisk regression gjorts. Den logistiska regressionen används för att skatta risken att få en skuld av återkrav, och gör det möjligt att se

marginaleffekten av olika variabler. Målgruppen för analysen är de personer som fick återkrav 2015 som kan matchas mot SCB (STAR). Mervärdet med denna typ av analys är att det är att effekten av varje variabel kan analyseras givet att man kontrollerar för de andra.

Denna analys bekräftar att tidigare skulder av bostadsbidrag har ett starkt positivt samband med att få en skuld av återkrav igen. Marginal effekten av att ha haft minst en tidigare skuld till följd av återkrav av bostadsbidrag uppgår till 0,475 vilket betyder att givet att alla andra variabler har sitt medelvärde ökar sannolikheten att återkravet leder till skuldsättning från 19 till 67 procent om personen har tidigare skuld av återkrav, se tabell 4.

Tabell B5 Beräknade sannolikheter att få en skuld av återkrav 2015

	Marginal effekt (dy/dx)	Std.fel
Ålder	-0,002***	0,001
Förvärvsink (1000-tal)	0,000***	0,000
Antal Barn	-0,007*	0,004
Bostadsbidrag (1000-tal)	0,002***	0,000
Ek. bistånd (1000-tal)	0,001***	0,000
Studerande (0,1)	-0,052***	0,014
Kvinna (0,1)	-0,073***	0,015
Utrikes född (0,1)	-0,114***	0,010
Solidariskt krav (0,1)	-0,035**	0,017
Avbetalningsplan (0,1)	-0,043***	0,009
Ensamstående (0,1)	-0,012	0,051
Förekomst av sjukpenning (0,1)	0,048***	0,012
Tidigare skulder av återkrav (0,1)	0,460***	0,014
Tidigare bostadsbidrag (0,1)	-0,009	0,014
Återkravsbelopp (1000-tal)	0,005***	0,001
Y=Pr(1=Bestående skuld)		0,188
N		11 561
Pseudo-R ²		0,189

Anm. Population: Individer i barnhushåll med återkrav som kan matchas mot SCB(STAR) för 2015.

Källa: Egna bearbetningar av data från Försäkringskassans fordringshanteringssystem Käntra och SCB (STAR).

Fler variabler har också samband med risken för att bli skuldsatt av återkrav. Förekomst av sjukpenning, ekonomiskt bistånd och bostadsbidrag vid året för

återkrav ökar risken för skuldsättning till följd av återkrav något, samtidigt som högre förvärvsinkomst minskar sannolikheten. Detta är ett väntat samband då dessa variabler har ett nära samband med individens betalningsförmåga när återkravet kommer. Studerande, utrikes födda och kvinnor har lägre sannolikhet att få skulder av återkrav, allt annat lika. Marginaleffekten av dessa variabler är dock betydligt lägre än marginaleffekten av att ha tidigare skulder av bostadsbidrag. Hushållstypen har inte ett signifikant samband med risken att få skuld av återkrav, vilket indikerar att risken drivs av de andra inkluderade variablerna och inte hushållssammansättningen i sig.

Sammantaget visar analysen att den enskilt mest avgörande faktorn för om återkravet av bostadsbidraget leder till en skuld verkar vara om det finns en tidigare skuld av återkrav. Detta kan vara en indikation på att systemet leder till en inlåsning i skuldsättning ifall hushållet har svårt att klara av återkravet när det kommer.