



RiR 2024:15

Bostadsbidragets måluppfyllelse

– trångboddhet och absolut fattigdom

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:15

ISBN 978-91-7086-693-7

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-08-27
Diarienummer: 2023/1090
RiR 2024:15

Till: Riksdagen

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

Bostadsbidragets måluppfyllelse

– trångboddhet och absolut fattigdom

Riksrevisionen har granskat om bostadsbidraget är effektivt utformat i förhållande till dess bostads- och familjepolitiska syften. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Tobias Hamfelt har varit föredragande. Revisionsdirektören Erik Trollius och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tobias Hamfelt

För kännedom

Regeringskansliet; Socialdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	6
1.3 Bedömningsgrunder	7
1.4 Metod och genomförande	11
2 Bakgrund och beskrivning av bostadsbidraget	13
2.1 Bostadsbidragets konstruktion	13
2.2 Förändringar av bostadsbidraget	15
2.3 Bostadsbidragets relation till ekonomiskt stöd från kommunerna	17
2.4 Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd	18
2.5 Övergripande beskrivande statistik om bostadsbidraget	18
3 Bidragets bostadspolitiska måluppfyllelse	22
3.1 Möjligheter att efterfråga en god bostad	22
3.2 Möjligheter att efterfråga en tillräckligt rymlig bostad	26
3.3 Förändrade förutsättningar för bostadspolitisk måluppfyllelse	29
4 Bidragets familjepolitiska måluppfyllelse	37
4.1 Barnhushållens ekonomiska levnadsstandard	37
4.2 Skillnader i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn	40
5 Regeringens säkerställande av bidragets måluppfyllelse	42
5.1 Regeringens uppföljning och återsrapportering av bostadsbidragets måluppfyllelse	42
5.2 Regeringens förslag till förändringar av bostadsbidraget	45
6 Slutsatser och rekommendationer	48
6.1 Bostadsbidragets bostadspolitiska måluppfyllelse har försämrats	48
6.2 Bostadsbidragets familjepolitiska måluppfyllelse har förbättrats	49
6.3 Regeringen har inte säkerställt att bostadsbidraget når sitt bostadspolitiska syfte	50
6.4 Bostadsbidragets delade syfte gör det svårare att uppnå målen	51
6.5 Rekommendationer	52
Referenslista	53
Bilaga 1. Hur bostadsbidraget beräknas	56

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Diagram och tabeller

Bilaga 3. Metod och beskrivning av statistiken

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om bostadsbidraget är effektivt utformat i förhållande till dess bostads- och familjepolitiska syften. Dessa syften är att resurssvaga hushåll ska ges möjlighet att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder samt att barnhushåll ska få ett bidrag till en god ekonomisk levnadsstandard och att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn. Riksrevisionens slutsats är att bostadsbidragets bostadspolitiska måluppfyllelse har försämrats över tid eftersom en större andel av hushållen med bostadsbidrag är trångbodda jämfört med tidigare. Däremot kan Riksrevisionen inte iaktta någon tydlig förändring avseende goda bostäder. Den familjepolitiska måluppfyllelsen har förbättrats genom att den absoluta fattigdomen bland barnhushåll med bostadsbidrag har minskat. Bostadsbidragets bidrag till att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn visar dock inte på någon entydig förändring.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över bostadsbidragets utformning för att möjliggöra en bättre måluppfyllelse.

Bostadsbidragets bostadspolitiska måluppfyllelse har försämrats

Hushåll med bostadsbidrag har mindre goda bostäder än befolkningen i stort. Så har det sett ut länge och förhållandet har inte förändrats nämnvärt över tid. Hushåll med bostadsbidrag är dock i högre grad än tidigare trångbodda. Det gäller alla grupper av hushåll med bostadsbidrag och även om jämförbart fattiga hushåll jämförs över tid. Trångboddheten tycks alltså inte ha ökat på grund av att hushåll med bostadsbidrag relativt sett har lägre inkomster jämfört med tidigare.

Samtidigt som bostadsbidraget i lägre utsträckning uppfyller sitt bostadspolitiska syfte har styrningen i bostadsbidragets utformning mot tillräckligt rymliga bostäder minskat och det har blivit svårare för hushållen att efterfråga tillräckligt rymliga bostäder. Exempelvis har bostadsbidragsbeloppet ett hushåll får för sitt boende inte följt med hyresutvecklingen och andelen hyresrätter i bostadsbeståndet har minskat.

Bostadsbidragets familjepolitiska måluppfyllelse har förbättrats

Andelen individer i barnhushåll med bostadsbidrag som lever i absolut fattigdom har minskat och det är en större andel av individer i barnhushållen som med hjälp av bostadsbidraget inte lever i absolut fattigdom. Bostadsbidraget har också omfördelats till barnhushåll med lägre inkomster. Bostadsbidragets bidrag till minskning av skillnaden i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn har varierat över tid men utan entydig förbättring eller försämring.

Regeringen har inte säkerställt att bostadsbidraget når sitt bostadspolitiska syfte

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning och återrapportering av bostadsbidragets familjepolitiska syfte har varit tillräcklig och att detta har varit regeringens huvudfokus. Regeringen har följt upp det bostadspolitiska syftet men med vissa brister eftersom uppföljningen inte varit återkommande och inte tydligt fokuserat på möjligheterna att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder. Vidare har regeringen i låg grad återrapporterat den bostadspolitiska måluppfyllelsen av bostadsbidraget till riksdagen.

Regeringen har återkommande gjort förändringar i bostadsbidraget för att omhänderta den familjepolitiska måluppfyllelsen. Däremot har regeringen endast vidtagit ett fåtal åtgärder som knyter an till det bostadspolitiska syftet, och de har inte motiverats med att stärka den bostadspolitiska måluppfyllelsen.

Bostadsbidragets tudelade syfte skapar problem

Riksrevisionen bedömer att bostadsbidragets tudelade syfte gör det svårare att uppnå de båda syftena med bidraget. Genom att göra förändringar som syftar till att stärka det ena syftet riskeras styrningen mot det andra syftet att försvagas med sämre måluppfyllelse som följd. Bostadsbidraget har dessutom under senare tid getts ett tredje syfte, att stötta ekonomiskt utsatta hushåll i ekonomiskt svåra tider, genom införandet av det tillfälliga tilläggsbidraget. Riksrevisionen bedömer att när det tillfälliga tilläggsbidraget funnits kvar under en längre tid bör det prövas om bostadsbidraget är en lämplig förmån att nyttja för detta syfte.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Se över bostadsbidragets utformning för att möjliggöra en bättre måluppfyllelse. Översynen kan bland annat inkludera:
 - om det är lämpligt att både det bostadspolitiska och det familjepolitiska syftet ligger i samma förmån
 - hur den bostadspolitiska måluppfyllelsen kan stärkas, exempelvis genom att bostadskostnadsintervallet följer med i hyresutvecklingen.
- Se över om bostadsbidraget är en lämplig förmån för att stötta ekonomiskt svaga hushåll i ekonomiskt svåra tider.
- Följ återkommande upp bostadsbidragets måluppfyllelse vad avser både familje- och bostadspolitik och återrapportera vid behov förändringar till riksdagen. Uppföljningen bör bland annat inkludera utvecklingen av trångboddhet hos hushåll med bostadsbidrag.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Bostadsbidraget är en inkomstprövad socialförsäkringsförmån som kan fås av barnhushåll och ungdomar utan barn i åldrarna 18–28 år.¹ Ett hushåll ansöker om bostadsbidrag och Försäkringskassan handlägger ansökningen.² Bostadsbidraget har två syften, ett bostadspolitiskt och ett familjepolitiskt. Det bostadspolitiska syftet är att ge möjlighet för resurssvaga hushåll att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder.³ Det familjepolitiska syftet utgår från det övergripande målet för den ekonomiska familjepolitiken som är att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn.⁴ Under 2022 fick drygt 190 000 hushåll bostadsbidrag till en total kostnad av 4,7 miljarder kronor.⁵

Vi har granskat bostadsbidragets måluppfyllelse eftersom det finns indikationer på att den brister avseende både det bostads- och det familjepolitiska syftet. Trångboddheten har ökat under 2000-talet, vilket går emot det bostadspolitiska syftet.⁶ Samtidigt är det endast en mindre andel barnhushåll som lyfts ur låg ekonomisk levnadsstandard med hjälp av den ekonomiska familjepolitiken, i vilken bostadsbidraget ingår.⁷ Det har även under 2000-talet skett en förskjutning mot det familjepolitiska syftet i konstruktionen av bostadsbidraget utan att riksdagens målsättning med bostadsbidraget har förändrats.⁸

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Är bostadsbidraget effektivt utformat i förhållande till dess bostads- och familjepolitiska syften?

- Ger bostadsbidraget resurssvaga hushåll möjlighet att efterfråga en god och tillräckligt rymlig bostad?
- Bidrar bostadsbidraget till att barnhushåll får en god ekonomisk levnadsstandard och att de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn minskar?
- Säkerställer regeringen att bostadsbidraget når sina syften?

¹ Bostadsbidrag regleras i 94–98 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Rätten till bostadsbidrag regleras i 96 kap. SFB. I kapitel 2 framgår dessa regler mer utförligt.

² Se 93 kap. 5 § första stycket och 110 kap. 4 § SFB.

³ Bet. 1995/96:BoU11, s. 4, rskr. 1995/96:229.

⁴ Prop. 2015/16:1, utg. omr. 12, s. 13, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88. Målet innehåller dessutom en formulering om att den ekonomiska familjepolitiken även ska bidra till ett jämställt föräldraskap. Det är dock en dimension som faller utanför den här granskningen och som vi därför lämnar åt sidan.

⁵ Riksrevisionens bearbetning av registerdata från Försäkringskassan.

⁶ SCB:s undersökningar: Hushållens ekonomi 2006–2013 och Undersökningar av levnadsförhållanden 2008–2022. Riksrevisionen, *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat*, 2019.

⁷ Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2023*, 2023, s. 14 och 45. Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017, s. 37 f.

⁸ Boverket, *Bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med bostadsbidrag*, 2004. SOU 2021:101, s. 432.

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen omfattar enbart regeringen. Vi har inte granskat effektivitetsproblem kopplat till återkrav eftersom det sedan tidigare är granskat och utrett samt att regeringen har aviserat en kommande proposition för att omhänderta den problematiken.⁹ Vi har inte heller granskat vad som kallas för mörkertal inom bostadsbidraget eftersom dessa tidigare har bedömts främst hänföras till rädslan för risken att få återkrav.¹⁰ Slutligen har vi inte heller granskat om Försäkringskassans handläggning av bostadsbidraget är effektiv eftersom granskningen är inriktad på bostadsbidragets övergripande utformning och måluppfyllelse.

Granskningen omfattar tidsperioden 1997–2022. Startpunkten 1997 är vald eftersom bostadsbidragets övergripande konstruktion sedan dess har varit likadan. Slutåret 2022 beror på att det är det sista året för vilket vi har tillgång till tillräckligt fullständiga registeruppgifter för att besvara frågeställningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna för att besvara vår revisionsfråga utgår från de mål som riksdagen har satt upp för bostadsbidraget samt från riksdagens mål för regeringens uppföljning och återrapportering.

Bostadsbidragets bostadspolitiska syfte har riksdagen formulerat som att bostadsbidraget ska ge möjlighet för resurssvaga hushåll att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder.¹¹ Det familjepolitiska syftet med bostadsbidraget är inte närmare preciserat än att bostadsbidraget enligt riksdagen är en del av den ekonomiska familjepolitiken.¹² Vi bedömer utifrån det att det övergripande målet med den ekonomiska familjepolitiken är tillämpligt på bostadsbidraget. Det övergripande familjepolitiska målet är att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard hos alla barnfamiljer samt att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn.¹³

Riksdagen har uttalat att bostadsbidraget ska bidra till de bostads- och familjepolitiska syftena.¹⁴ Bostadsbidraget ska därmed inte ensamt säkerställa att syftena nås fullt ut. Vi bedömer även att det inte är rimligt att förvänta sig en fullständig måluppfyllelse, så som att alla hushåll med bostadsbidrag bor i tillräckligt rymliga bostäder. För att

⁹ Riksrevisionen, *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel*, 2019. SOU 2021:101. Prop. 2023/24:1, utg.omr. 12, s. 28.

¹⁰ Mörkertalet är antalet/andelen hushåll som egentligen har rätt till bostadsbidrag men av olika anledningar inte har ansökt om det. Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017. SOU 2021:101, s. 393 ff.

¹¹ Bet. 1995/96:BoU11, s. 4, rskr. 1995/96:229.

¹² Bet. 1995/96:BoU11, s. 4, rskr. 1995/96:229.

¹³ Prop. 2015/16:1, utg.omr. 12, s. 13, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88. Som vi konstaterat i en not ovan, har den ekonomiska familjepolitiken också som mål att bidra till ett jämställt föräldraskap. Vi bedömer att bostadsbidraget inte har någon koppling till det målet.

¹⁴ Prop. 1995/96:186, bet. 1995/96:BoU11, s. 4, rskr. 1995/96:299. Prop. 2015/16, utg.omr. 12, s. 13, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88.

möjliggöra en bedömning av måluppfyllelsen jämför vi därför bostadsbidragets grad av måluppfyllelse över tid under granskningsperioden 1997–2022.¹⁵ Vidare operationaliserar vi centrala begrepp i det bostads- respektive familjepolitiska syftet till mätbara indikatorer.

1.3.1 Delfråga 1 – det bostadspolitiska syftet

Vi bedömer om bostadsbidraget ger resurssvaga hushåll möjlighet att efterfråga en god och tillräckligt rymlig bostad utifrån en sammanvägd bedömning av hur ett antal indikatorer har utvecklats över tid och, när det är möjligt, i relation till hela befolkningen. I bedömningen tar vi också hänsyn till förändrade förutsättningar som exempelvis bostadsmarknadens utveckling.

God bostad

Vad som är en god bostad är svårt att operationalisera i absoluta termer. Vi har inte funnit någon vedertagen definition av begreppet god bostad. Vår bedömning är att vad som är en god bostad, utöver rymlighet, beror på flera parametrar. En operationalisering som vi kan använda i granskningen måste också utgå från bostadsuppgifter som är tillgängliga och fullständiga och som vi bedömer kan säga något om bostadens kvalitet.¹⁶ Vi utgår därför från tre olika parametrar som fångar olika aspekter av vad som kan utgöra en god bostad:

- värdeår – ett mått på den återstående tekniska livslängden på fastigheten
- den socioekonomiska nivån i bostadsområdet
- lägenhetshyra¹⁷.

En viss korrelation kan förväntas mellan de tre variablerna, men de fångar även var och en upp aspekter som inte finns med hos de övriga. Värdeår fångar en del av själva fastighetens kvalitet medan den socioekonomiska nivån på området ger en indikation om bostadsområdet. Lägenhetshyra inom bruksvärdessystemet tar hänsyn till ett antal faktorer som har att göra med lägenhetens standard, kvalitet och service.

Tillräckligt rymliga bostäder

Vi bedömer att en tillräckligt rymlig bostad är en bostad där de boende inte är trångbodda. Trångboddhet kan mätas utifrån olika normer. Enligt alla normer ska ett hushåll ha ett kök och vardagsrum utöver sovrummen medan antalet personer per

¹⁵ För vissa indikatorer, så som värdeår och bostadsområdets socioekonomiska nivå, har vi endast tillgång till uppgifter för en kortare tidsperiod. I de fallen följer vi indikatorerna över den tidsperiod inom granskningsperioden som är möjlig.

¹⁶ Det saknas exempelvis uppgifter om enskilda hushålls boendestandard som vi kan koppla till om hushållet har bostadsbidrag eller inte.

¹⁷ Lägenhetshyror satta inom bruksvärdessystemet sätts i förhandling utifrån parametrar för vad som kan anses vara en god bostad. Hyran ska inte anses som skäligen om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Se 12 kap. 55 § jordabalken.

sovrum varierar. Vi gör vår bedömning utifrån trångboddhetsnorm 2, 3, en modifierad EU-norm¹⁸ och bostadsyta per person.¹⁹

Tabell 1 Vår operationalisering av olika trångboddhetsnormer

Trångboddhetsnorm	Förklaring
Norm 2	Högst två personer per sovrum. Dessutom ska det finnas ett kök och ett vardagsrum, förutom för ensamhushåll som kan ha ett gemensamt vardagsrum och sovrum.
Norm 3	Samtliga hushållsmedlemmar (inklusive barn) ska ha eget sovrum, förutom makar och partner som ska dela. Dessutom ska det finnas ett kök och ett vardagsrum, förutom för ensamhushåll som kan ha ett gemensamt vardagsrum och sovrum.
Modifierad EU-norm	Två barn under 11 års ålder per sovrum. Barn över 11 ska ha var sitt sovrum. Partner delar. Dessutom ska det finnas ett kök och ett vardagsrum, förutom för ensamhushåll som kan ha ett gemensamt vardagsrum och sovrum.
Bostadsyta per person	20 kvm per person.

Källa: Boverket, Trångboddhet i storstadsregionerna, 2016, s. 9.

Anm.: Norm 2 och 3 anger egentligen att ensamhushåll ska ha ett vardagsrum utöver sovrummet men vi bedömer att det inte är rimligt att anta att alla ensamhushåll med enrumslägenheter anses vara trångbodda. Norm 2 och 3 är således något modifierade.

1.3.2 Delfråga 2 – det familjepolitiska syftet

Vi bedömer om bostadsbidraget bidrar till att barnhushåll får en god ekonomisk levnadsstandard och att de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn minskar utifrån hur bostadsbidraget över tid:

- bidrar till att barnhushåll med bostadsbidrag inte lever i absolut fattigdom
- minskar skillnaden i ekonomisk standard mellan hushåll med och utan barn.

God ekonomisk levnadsstandard

Vi bedömer bostadsbidragets bidrag till barnfamiljers ekonomiska levnadsstandard utifrån ett mått på låg ekonomisk levnadsstandard. Om ett hushåll befinner sig över gränsen för låg ekonomisk levnadsstandard bedömer vi dess ekonomiska levnadsstandard som god.

Låg ekonomisk levnadsstandard kan definieras och mätas på olika sätt. Vanligt förekommande är ett relativt och ett absolut mått. Det relativa måttet är låg ekonomisk standard som innebär att ett hushåll har en disponibel inkomst som är

¹⁸ EU:s norm för trångboddhet säger att barn över 12 år och av olika kön ska ha ett eget rum. Vi har i våra registeruppgifter en åldersindelning på barnen i hushållet 0–10 år och 11–18 år. Vi saknar uppgifter om barnens kön. Barn från och med 11 år och uppåt oavsett kön ska därför ha ett eget rum i vår modifierade EU-norm.

¹⁹ De olika trångboddhetsnormerna är formulerade i olika sammanhang. Norm 2 härstammar från SOU 1965:32 och prop. 1967:100, och norm 3 från SOU 1986:5 och prop. 1986/87:48. EU-normen används av europeiska statistikorganet medan bostadsyta per person är definierad av Boverket utifrån boyterestriktionen i bostadsbidraget för att komplettera när det saknas uppgift om antal rum (Boverket, Trångboddhet i storstadsregionerna, 2016).

lägre än 60 procent av medianinkomsten i landet. Det absoluta måttet är låg inkomststandard som innebär att hushållets disponibla inkomst är lägre än de nödvändiga utgifterna som krävs för vissa levnadsomkostnader.²⁰ Graden av måluppfyllelse blir svår att bedöma utifrån utvecklingen av relativ fattigdom över tid eftersom inkomstspridningen i Sverige har ökat under granskningsperioden och bostadsbidraget samtidigt har fördelats om mer mot hushåll med lägre inkomst.²¹ Vi kommer därför enbart att utgå från absolut fattigdom som mått.

Ekonomiska villkor

Vi bedömer bostadsbidragets bidrag till minskning av skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn utifrån en jämförelse av de ekonomiska villkoren som hushållen har. Ekonomiska villkor definierar vi utifrån ekonomisk standard. Ekonomisk standard är ett mått där hushållets disponibla inkomst sätts i relation till antalet vuxna och barn i hushållet, så kallade konsumtionsenheter. På så sätt blir inkomsterna för hushåll med olika storlek och sammansättning jämförbara med varandra.²²

1.3.3 Delfråga 3 – regeringens uppföljning och återrapportering

För att riksdagen ska kunna följa utvecklingen och fatta välinformerade beslut om regeringens förslag behöver regeringen säkerställa en ändamålsenlig återrapportering. En utgångspunkt för delfråga 3 är att regeringen ska följa upp bostadsbidragets bostads- och familjepolitiska måluppfyllelse regelbundet med hjälp av lämpliga indikatorer. Enligt budgetlagen ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.²³ I uppföljningen ingår även att regeringen vid bristande måluppfyllelse tar initiativ till att utreda bristerna ytterligare. I den förvaltningspolitiska propositionen, som riksdagen har ställt sig bakom, betonar regeringen vikten av att ta fram den fördjupade information som kan behövas för analyser av politikens effekter och för mer omfattande omprövningar.²⁴ Riksdagen har därtill särskilt betonat att regeringen bör följa upp den bostadspolitiska måluppfyllelsen samt att regeringen vid bristande måluppfyllelse bör återkomma till riksdagen med förslag på åtgärder.²⁵

²⁰ SCB, *Att mäta fattigdom*, 2023.

²¹ Se avsnitt 2.5 och 4.1. Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017. Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi*, 2023, s. 18.

²² SCB, *Hushållens ekonomiska standard*, 2019.

²³ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁴ Prop. 2009/10:175, s. 97 f, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²⁵ Bet. 2004/05:BoU9, s. 10, rskr. 2004/05:281.

Sammanfattningsvis bedömer vi om regeringen säkerställer att bostadsbidraget når sina syften utifrån att regeringen ska:

- följa upp bostadsbidragets bostads- och familjepolitiska måluppfyllelse
- återrapportera måluppfyllelsen till riksdagen
- ta fram förslag på ändringar vid bristande måluppfyllelse.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Tobias Hamfelt (projektledare), Erik Trollius och Peter Jørgensen (fram till årsskiftet 2023/2024). Niklas Österlund har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Matz Dahlberg, professor i nationalekonomi, IBF, Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet) har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Granskningens huvudsakliga metod för första och andra delfrågan är att med registerdata skapa deskriptiv statistik för att analysera de indikatorer vi har valt för bostadsbidragets måluppfyllelse från 1997 till och med 2022. De valda indikatorerna framgår av bedömningsgrunderna. Den tredje delfrågan besvarar vi genom dokumentanalys av regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag, utredningsdirektiv med mera, regeringens information till riksdagen via propositioner och skrivelser samt skriftliga frågor.

Den första och den andra delfrågan omfattar analyser av bostadsbidragets måluppfyllelse utifrån det bostadspolitiska och det familjepolitiska syftet. Populationen vi studerar är alla hushåll som har fått bostadsbidrag (bostadsbidragshushåll) mellan 1997 och 2022. Ett bostadsbidragshushåll består av en huvudsökande, en eventuell medsökande och eventuella barn. Vi analyserar de valda indikatorernas utveckling över tid, och för de indikatorer som saknar en fastslagen nivå för vad som är tillräckligt gör vi även jämförelser med hela befolkningen.²⁶ En fastslagen nivå för vad som är tillräckligt är exempelvis trångboddhetsnormerna och låg inkomststandard, medan utvecklingen av hyresnivån behöver relateras till den generella hyresutvecklingen för att vi ska kunna bedöma om det har blivit bättre eller sämre för bostadsbidragshushållen. För att få en mer detaljerad bild av måluppfyllelsen genomför vi även analyser med uppdelning på olika typer av bostadsbidragshushåll, t.ex. uppdelat efter sammanboende eller ensamstående och antal barn. Vi genomför även geografiskt uppdelade analyser. Vi analyserar även ett antal faktorer som kan bidra till att förklara utvecklingen av måluppfyllelsen.

²⁶ Undantaget är värdeår eftersom det skulle krävas en större databeställning och databearbetning för att ta fram jämförbar statistik för hela befolkningen. Vi bedömer utifrån våra analyser av värdeår för bostadsbidragshushållen att arbetsinsatsen inte är motiverad i förhållande till vad en sådan analys skulle ge.

De viktigaste resultaten presenteras i granskningsrapporten, men ett mer utförligt urval av resultat finns i bilaga 2.

Uppgifterna som vi använder för att besvara de två första delfrågorna kommer från flera källor. Från Försäkringskassan har vi hämtat uppgifter från ansökningar och avstämningar om bostadsbidrag, till exempel om bostadsbidragshushållens bostad, hyra och inkomster. Från SCB har vi hämtat ytterligare uppgifter om inkomst och bostad. Därutöver använder vi publikt tillgängliga uppgifter från SCB och Boverket. I de data vi använder finns vissa tidsseriebrott. Alla uppgifter finns inte ända tillbaka till 1997. I dessa fall går vi så långt tillbaka som möjligt i våra analyser.

För att besvara den tredje delfrågan, om regeringens uppföljning och återrapportering, använder vi oss av dokumentstudier och skriftliga frågor. Relevanta dokument är propositioner, framför allt budgetpropositionerna, regeringens skrivelser till riksdagen, regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag och utredningsdirektiv. Analysen fokuserar på om regeringen har följt upp och återrapporterat om både det bostadspolitiska och familjepolitiska syftet med bostadsbidraget till riksdagen. Analysen omfattar även hur regeringen har hanterat bristande måluppfyllelse genom att ta fram förslag på förändringar av bostadsbidraget.

2 Bakgrund och beskrivning av bostadsbidraget

Bostadsbidraget är en bosättningsbaserad och inkomstprövad socialförsäkringsförmån för två olika målgrupper: barnhushåll respektive ungdomar 18–28 år som inte har barn. Hushåll med barn utgör den största andelen av bostadsbidragsmottagarna medan ungdomshushåll utgör en mindre andel och tar emot mindre i genomsnittligt bostadsbidrag per hushåll. Olika regelförändringar har bidragit till att de genomsnittliga bidragen har ökat från 2012 och framåt, men antalet hushåll som får bostadsbidrag har minskat under nästan hela perioden 1997–2022.

2.1 Bostadsbidragets konstruktion

Rätten till bostadsbidrag och bidragets storlek är beroende av hushållets bidragsgrundande inkomst och andra omständigheter, såsom bostadskostnaden, bostadens storlek och hushållets sammansättning.²⁷ För barnfamiljer påverkas bostadsbidraget även av antalet barn och barnens vistelsegrad.²⁸ Regeringen införde 2020, under pandemin och som följd av sämre ekonomiska tider, ett tillfälligt tilläggsbidrag inom bostadsbidraget som syftar till att stötta barnhushåll med låga inkomster.²⁹ Regelverket för bostadsbidraget återfinns i socialförsäkringsbalken och i Försäkringskassans föreskrifter.

2.1.1 Bostadsbidragets målgrupp

Rätt till bostadsbidrag för barnhushåll gäller för den som har vårdnad om barn och varaktigt bor tillsammans med barnet, på heltid eller växelvis ungefär halva tiden (så kallade särskilda bidrag), och för den som med anledning av vårdnad eller umgänge tidvis har barn boende i sitt hem (umgängesbidrag). Ungdomar från 18 till och med 28 år har rätt till bostadsbidrag upp till en viss inkomstgräns. Ungdomar som har barn och som därför har rätt till bostadsbidrag till barnfamiljer har endast rätt till bostadsbidrag som barnhushåll.

2.1.2 Bostadsbidragets olika delar

Bostadsbidraget kan lämnas till kostnader för bostaden till både barnhushåll och ungdomshushåll.³⁰ Bidrag lämnas endast till kostnader för en bostad där den

²⁷ Se 95 kap. 3 § och 98 kap. 2–7 §§ SFB.

²⁸ Se 96 kap. 4–9 §§ SFB. Vad gäller beräkning av bostadsbidrag till barnfamiljer regleras det i 97 kap. 15–23 §§ SFB.

²⁹ Jfr 96 kap. 3 a § SFB. De barnfamiljer som haft rätt till särskilt bidrag eller umgängesbidrag enligt 96 kap. 3 och 4–9 §§ SFB fick också rätt till tilläggsbidraget. Se även prop. 2019/20:167, bet. 2019/20:FiU60, rskr. 2019/20:293; prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463; prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:SfU3, rskr. 2022/23:84; prop. 2022/23:99, bet. 2022/23:FiU21, rskr. 2022/23:254. Tilläggsbidraget förlängdes i samband med budgetpropositionen för 2024 till och med 30 juni 2024 (prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:SfU3, rskr. 2023/24:90). Därefter förlängdes tilläggsbidraget genom vårandringsbudgeten 2024 till 31 december 2024 (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:130).

³⁰ Se 95 kap. 2–3 §§ SFB.

försäkrade är bosatt och folkbokförd. Vidare krävs att den försäkrade äger eller innehar bostaden med hyres- eller bostadsrätt.³¹

För barnhushåll baseras detta bidrag på 50 procent av bostadskostnaden inom ett visst spann, som är större för varje barn upp till tre. Som mest kan den uppgå till 50 procent av bostadskostnaden mellan 1 400 kr och 6 600 kr.³² För ungdomshushåll baseras bidraget på 90 procent av bostadskostnaden mellan 1 800 kr och 2 600 kr samt 65 procent av bostadskostnaden mellan 2 600 kr och 3 600 kr. Det finns även en gräns för hur stor den bidragsgrundande bostadsytan får vara. För hushåll med ett barn gäller 80 kvm, och den bidragsgrundande bostadsytan ökar med 20 kvm för varje ytterligare barn upp till fem. För ungdomshushåll räknas 60 kvm av bostadsytan som bidragsgrundande.³³

Bostadsbidrag kan även lämnas som särskilt bidrag för hemmavarande barn och växelvist boende barn samt som umgängesbidrag. Denna del baseras på antalet barn upp till tre och barnens vistelsegrad.³⁴ Som mest kan den här delen uppgå till 2 650 kr, vilket motsvarar tre eller fler hemmavarande barn.³⁵

Storleken på bostadsbidraget avräknas med en andel av inkomsten som överstiger en viss inkomstgräns. För barnhushåll avräknas bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten som överstiger 150 000 kr för en ensamstående eller 75 000 kr per individ för makar. För ungdomar avräknas bostadsbidraget med en tredjedel av den överskjutande inkomsten om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 41 000 kr för ensamstående och 58 000 kr per individ för makar.³⁶

Därutöver lämnas sedan 2022, och dessförinnan under delar av 2020 och 2021, även ett tillfälligt tilläggsbidrag till de barnhushåll som har rätt till bostadsbidrag.³⁷ Tilläggsbidraget uppgår till 40 procent av det preliminära bostadsbidraget.³⁸

2.1.3 Prövning av rätten till bostadsbidrag

En individ ansöker om bostadsbidrag för ett hushåll och Försäkringskassan handlägger och prövar rätten till bostadsbidrag. Om en individ har rätt till bostadsbidrag betalas ett preliminärt bostadsbidrag ut. Försäkringskassan kontrollerar inkomststoppgifterna i efterhand när Skatteverket har fattat beslut om

³¹ Se 96 kap. 2 § andra stycket SFB. Se även Riksförsäkringsverkets föreskrifter RFFS (1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag. Av dessa föreskrifter framgår bland annat att den som hyr en bostad i andra hand kan få bidrag till bostadskostnader under vissa förutsättningar.

³² Se tabell 3 i bilaga 1.

³³ Se 97 kap. 28 § SFB. Se även tabell 5 i bilaga 1.

³⁴ Se tabell 4 i bilaga 1.

³⁵ Se 97 kap. 22–23 §§ SFB.

³⁶ Se 97 kap. 15 § avseende barnfamiljer och 24 § SFB avseende hushåll utan barn. Vad avser sambor likställs dessa enligt 95 kap. 6 § SFB med makar när det gäller bostadsbidrag.

³⁷ Se 95 kap. 2 § 5 och 96 kap. 3 a § SFB.

³⁸ Se 97 kap. 23 a § SFB. Tilläggsbidraget som fanns under delar av tidsperioden 1 juli 2020 till 30 juni 2023 var på 25 procent av det preliminära bostadsbidraget (prop. 2022/23:1, utg.omr. 12, s. 24, bet. 2022/23:SfU3, rskr. 2022/23:84).

slutlig skatt. Därefter beslutar Försäkringskassan om det slutliga bostadsbidraget.³⁹ Kontrollen kan leda till återbetalningsskyldighet eller höjt bidragsbelopp om t.ex. inkomsten inte stämmer med uppgifterna i ansökan.⁴⁰

2.2 Förändringar av bostadsbidraget

En större reformering av bostadsbidraget gjordes 1997, med syfte att begränsa den kraftiga kostnadsökningen som varit för bostadsbidraget under 1990-talet. Bland annat stoppades indexeringen av inkomstgränserna och bostadskostnadstaket. Det infördes dessutom en begränsning i hur stor bostadsyta som hushåll kan få bostadsbidrag för. Reformen ledde till en ökning av trångboddheten genom att hushåll som erhöll bostadsbidrag och påverkades av reformen flyttade till mindre bostäder. Det berodde främst på restriktionerna i hur stor bostadsyta som var bidragsgrundande.⁴¹

Bostadsbidraget har därefter i huvudsak haft samma utformning. De förändringar som har haft störst betydelse för bidragsnivån är:

- nytt särskilt bidrag kopplat till vistelsegraden av barn i hushållet
- höjningar av det särskilda bidraget för hemmavarande barn och umgängesbidraget
- förändringar i hur stor del av bostadskostnaden som är bidragsgrundande
- höjningar av inkomstgränsen för när bostadsbidraget börjar avräknas⁴²
- de tillfälliga tilläggsbidragen.

2005 infördes ett umgängesbidrag för barn som inte bor stadigvarande i hushållet. Tidigare kunde hushåll där det enbart fanns umgängesbarn bara söka bostadsbidrag för bostadskostnaden. I och med denna förändring fick hushållet bostadsbidrag både för bostadskostnaden och ett umgängesbidrag beroende på antalet umgängesbarn.⁴³

2018 infördes ett särskilt bidrag för växelvist boende barn som ersatte det underhållsstöd vid växelvist boende som fanns sedan tidigare.⁴⁴

De särskilda bidragen för barn har höjts i flera omgångar sedan reformen 1997. Det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjdes 2005, 2012 och 2014.⁴⁵ I samband

³⁹ Se 95 kap. och 98 kap. 2–4 §§ respektive 98 kap. 5–7 §§ SFB.

⁴⁰ Jfr 98 kap. 6 § SFB. Om det slutliga bostadsbidraget bestäms till ett lägre belopp än det som för samma år har betalats ut i preliminärt bidrag, ska skillnaden betalas tillbaka enligt vad som anges i 108 kap. 9, 11–14 och 22 §§ SFB.

⁴¹ Enström Öst, "Economic incentives, Housing allowance, and housing consumption: An unintended consequence of a shift in housing policy", 2014. Riksrevisionen, *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat*, 2019.

⁴² SOU 2021:101, s. 114 ff.

⁴³ Prop. 2004/05:112, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

⁴⁴ Prop. 2017/18:6, s. 1, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

⁴⁵ Prop. 2004/05:112, s. 13, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281. Prop. 2011/12:1 utg.omr. 12, s. 29–31, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85. Prop. 2013/14:1 utg.omr. 12, s. 30, bet. 2013/14:SfU1, rskr. 2013/14:100.

med införandet av särskilt bidrag för växelvist boende barn höjdes också umgängesbidraget.⁴⁶

Den del av bostadskostnaden som räknas som bidragsgrundande har genomgått förändringar för olika typer av hushåll, vilket har inneburit både höjningar och sänkningar av bostadsbidraget. För barnhushåll sänktes den bidragsgrundande andelen av bostadskostnaden 2005. Tidigare fanns det två bostadskostnadsintervall för barnhushåll på samma sätt som för ungdomshushåll. I det första intervallet var 75 procent av bostadskostnaden bidragsgrundande och i det andra intervallet 50 procent. I och med förändringen slogs intervallen ihop och enbart 50 procent av bostadskostnaden i hela intervallet blev bidragsgrundande.⁴⁷ Golvet för bostadskostnadsintervallet för barnhushåll sänktes 2012 från 2 000 kr till 1 400 kr, vilket innebär en höjning av bostadsbidraget för barnhushåll. För ungdomshushåll höjdes andelen av bostadskostnaden i de två intervallen som fanns sedan tidigare år 2012, från 50 till 65 procent och från 75 till 90 procent.⁴⁸

Förändringarna i bostadsbidraget har inneburit att den andel av bostadsbidraget som beror på bostadens kostnad har minskat och den andel som beror på antalet barn i hushållet ökat.⁴⁹

Inkomstgränsen för när bostadsbidraget börjar avräknas har höjts för barnhushåll i flera steg. Höjningarna påbörjades under 2017 och genomfördes i flera steg fram till 2021. Totalt höjdes inkomstgränsen för ensamstående från 117 000 kr, som gällde mellan 1997 och 2017, till 150 000 kr som gäller sedan 2021. För sammanboende höjdes inkomstgränsen från 58 500 kr till 75 000 kr.⁵⁰

Till följd av ekonomiskt svåra tider för barnhushåll under covid-19-pandemin och de allmänna prisökningarna har regeringen infört tillfälliga tilläggsbidrag inom bostadsbidraget som går till barnhushåll. Det första tillfälliga tilläggsbidraget infördes under covid-19-pandemin och gällde 1 juli 2020 till 31 december 2020 samt 1 juli 2021 till 31 december 2021.⁵¹ Därefter infördes det tillfälliga tilläggsbidraget ånyo 1 juli 2022 och har gällt sedan dess.⁵² Det tillfälliga tilläggsbidraget är 40 procent av

⁴⁶ Prop. 2017/18:6, s. 2 och 36 f, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

⁴⁷ Prop. 2004/05:112, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281. Jfr nuvarande 97 kap. 17–18 och 26–27 §§ SFB som trädde ikraft 1 januari 2012.

⁴⁸ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 12, s. 29–31, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85.

⁴⁹ Se diagram 1 i bilaga 2 för en illustration av hur bostadsbidragets olika delar utvecklats.

⁵⁰ Prop. 2016/17:1 utg.omr. 12, s. 35, bet. 2016/17:SfU3, rskr. 2016/17:121. Prop. 2017/18:6, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46. Se även tabell 7 i bilaga 1.

⁵¹ Prop. 2019/20:167, bet. 2019/20:FiU60, rskr. 2019/20:293. Prop. 2020/21:99, bet. 2020/21:FiU21, rskr. 2020/21:385.

⁵² Prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463. Prop. 2022/23:99, bet. 2022/23:FiU21, rskr. 2022/23:254. Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:SfU3, rskr. 2023/24:90. Prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:130

det preliminära bostadsbidraget.⁵³ Ett hushåll med 2 000 kr i bostadsbidrag får alltså även ett tilläggsbidrag på 800 kr. Tilläggsbidraget behöver inte betalas tillbaka vid det slutgiltiga fastställandet av bostadsbidraget.⁵⁴

2.3 Bostadsbidragets relation till ekonomiskt stöd från kommunerna

Hushåll med bostadsbidrag kan även motta olika former av ekonomiskt stöd från kommunen. Det kan handla om hushåll som inte har en tillräcklig inkomst för att klara av nödvändiga utgifter eller möjlighet att skaffa en lämplig bostad. Det vanligaste är ekonomiskt bistånd inklusive försörjningsstöd, men det finns även andra former av stöd som kan variera mellan kommunerna. För hushåll med försörjningsstöd innebär inte bostadsbidraget i praktiken ett ekonomiskt tillskott. Försörjningsstödet ska täcka upp när hushållets inkomster, inklusive bostadsbidrag, inte räcker till för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.⁵⁵ Däremot kräver kommunerna i samband med beslut om försörjningsstöd i regel att den som har rätt till bostadsbidrag också söker det.⁵⁶ Hushåll som söker ekonomiskt bistånd omfattas dessutom av ytterligare krav. Det kan t.ex. handla om att ha en skälig boendekostnad, att stå till arbetsmarknadens förfogande och att delta i vissa anvisade aktiviteter.⁵⁷

Kommuner har möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om att lämna ett stöd till boende som kan utgå i form av t.ex. kommunalt bostadsbidrag enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, befogenhetslagen.⁵⁸ Ursprungligen var detta tänkt att möjliggöra att etablera sig eller bo kvar i småhus i glesbygd.⁵⁹ Vissa kommuner har beslutat om ett kommunalt bostadsbidrag för att underlätta för personer med funktionsnedsättning att kunna få och behålla en bostad som är lämplig med hänsyn till funktionsnedsättningen. Kommuner kan även lämna hyresgarantier för hushåll som annars inte blir betrodda med ett hyreskontrakt.⁶⁰

⁵³ Se 97 kap. 23 a § SFB. Se även prop. 2022/23:99, bet. 2022/23:FiU21, rskr. 2022/23:254. Prop. 2023/24:1, utg.omr. 12, s. 60 ff. För de tillfälliga tilläggsbidrag som fanns under delar av tidsperioden 1 juli 2020 till 30 juni 2023 var tilläggsbidraget på 25 procent av det preliminära bostadsbidraget (prop. 2022/23:1, utg.omr. 12, s. 24, bet. 2022/23:SfU3, rskr. 2022/23:84). Från början var tilläggsbidraget en familjeförmån enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april om samordning av de sociala trygghetssystemen (EU-förordning 883/2004).

⁵⁴ Se 98 kap. 12 § SFB där det framgår att kravet på återbetalning enligt 6 § samma kapitel inte gäller för tilläggsbidrag.

⁵⁵ Se 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Enligt 4 kap. 3 § samma lag lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader, vilka beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm).

⁵⁶ Intervju med Försäkringskassan, 2023-12-13.

⁵⁷ Se 4 kap. 3–4 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁵⁸ Se 2 kap. 6 § befogenhetslagen.

⁵⁹ Intervju med SKR, 2024-01-09.

⁶⁰ Se 2 kap. 6 § befogenhetslagen.

2.4 Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd

Utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd (BUMS-utredningen) lämnade 2021 sitt slutbetänkande (SOU 2021:101) uppdelat på två volymer. Den första volymen berörde problemen i samband med återbetalningskrav, som bland annat kan leda till skuldsättning och att hushåll som har rätt till bostadsbidrag avstår från att ansöka. En bidragande orsak är svårigheten att uppskatta inkomsten för hushåll vars inkomst varierar under året. Utredningen föreslog ett system där beräkningen av inkomstunderlaget baseras på månadsuppgifter i stället för årsuppgifter.⁶¹ Betänkandet bereds i Regeringskansliet och regeringen avser att återkomma med ett förslag om att basera bostadsbidraget på månadsuppgifter.⁶²

Den andra volymen berörde frågor om förmånernas grundläggande konstruktion. Utredningens uppdrag innebar att lämna förslag som inte sammantaget leder till ökade kostnader för staten (eller kommunerna), och med särskilt fokus på analyser av hushållens marginaleffekter. Utredningens förslag innebar en uppdelning och renodling av förmånerna efter vad de syftar till att uppnå. Det innebär bl.a. att de behovsprövade bidragen delas upp i tre delar – ett bidrag till barnkostnader, ett bidrag till bostadskostnader och ett bidrag till särlevande föräldrar för ökade utgifter som ett otillräckligt underhåll från den frånlevande föräldern ger upphov till. Dessa förslag har inte föranlett några åtgärder från regeringen.

Både denna utredning och utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning (SOU 2022:14) tar upp att bostadsbidraget inte godkänns av alla hyresvärdar som en giltig inkomstkälla för att uppnå de inkomstkrav som hyresvärden ställer för att få hyra en lägenhet. Inkomstkraven ställs för att hyresvärden ska säkerställa att hyrestagaren har en tillräcklig inkomst för att betala hyran.⁶³ Vi kan konstatera att det utgör en försvårande faktor för bostadsbidragshushållen att efterfråga en god och tillräckligt rymlig bostad.

2.5 Övergripande beskrivande statistik om bostadsbidraget

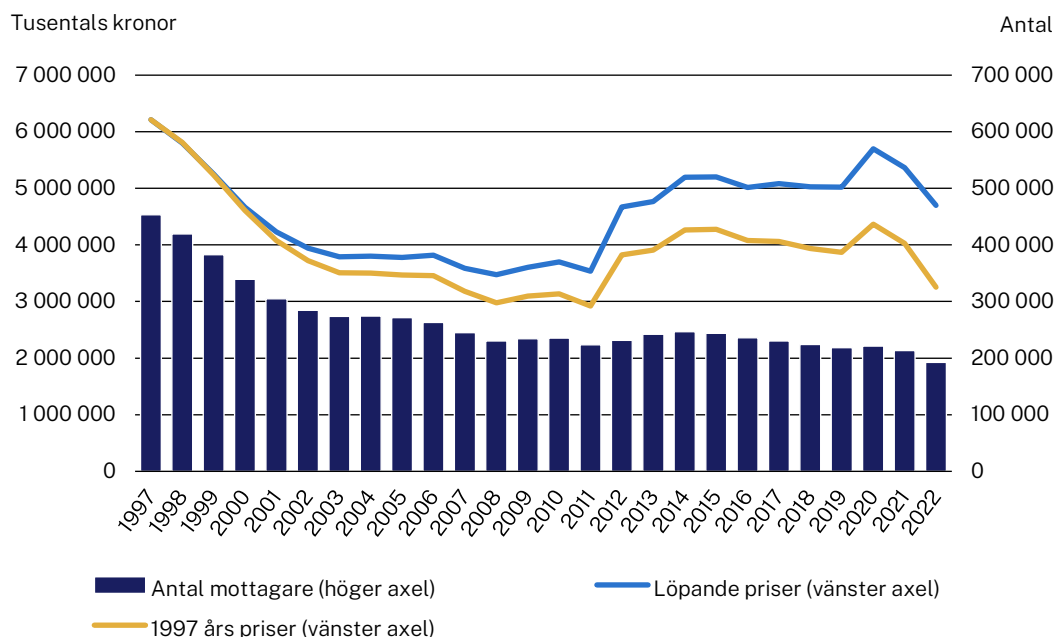
Under åren 1997–2003 minskade både utgifterna för bostadsbidraget och antalet mottagare kraftigt, se diagram 1. Antalet mottagare har fortsatt att minska under hela granskningsperioden med undantag för åren 2012–2014. Sedan 2012 har dock utgifterna ökat igen till följd av ändringar i bostadsbidragets konstruktion. Utgiftsökningarna 2012 och 2014 förklaras av de regeländringar som trädde i kraft då. Utgiftsökningen 2020–2021 förklaras huvudsakligen av det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer, som infördes under pandemin.

⁶¹ Det innebär att uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna på individnivå används som underlag för inkomst av tjänst vid beräkning av bostadsbidrag.

⁶² Prop. 2023/24:1, utg.omr. 12, s. 28, bet. 2023/24:SfU3, rskr. 2023/24:90.

⁶³ SOU 2022:14.

Diagram 1 Bostadsbidragets utgifter (tusental) i löpande priser och 1997 års priser samt antal mottagare av bostadsbidrag, 1997–2022



Källa: Försäkringskassan. Riksrevisionens bearbetning.

Den största gruppen bland hushåll med bostadsbidrag är ensamstående mödrar.⁶⁴ Proportionerna mellan olika typer av hushåll har inte uppvisat någon stor variation under den studerade perioden. Vidare bor en betydande majoritet av hushållen med bostadsbidrag i hyresrätt, kring 90 procent under senare delen av granskningsperioden.⁶⁵ Bostadsbidraget går i större utsträckning till barnhushållen med lägre inkomst i slutet av granskningsperioden jämfört med början av granskningsperioden.⁶⁶

Ungdomshushållens genomsnittliga bostadsbidrag har ökat i långsammare takt jämfört med barnhushållen och nivån har inte förändrats mellan 1997 och 2022 räknat i fasta priser. För barnhushållen har den genomsnittliga storleken på bostadsbidrag ökat även i fasta priser.⁶⁷

Bostadsbidraget har över lag följt den allmänna prisutvecklingen i samhället, se diagram 2. Eftersom bostadsbidraget inte är indexerat krävs riksdagsbeslut för att höja beloppen. I diagram 2 framgår att de höjningar som har gjorts av bostadsbidraget vid olika tillfällen justerat upp bostadsbidraget till att följa prisutvecklingen. År 2022 synliggörs att den höga inflationen gjort att bostadsbidragets maxbelopp hamnar efter. Vi har i denna beräkning inte inkluderat det tillfälliga tilläggsbidraget eftersom det är ett tillfälligt bidrag.⁶⁸

⁶⁴ Se diagram 2 i bilaga 2.

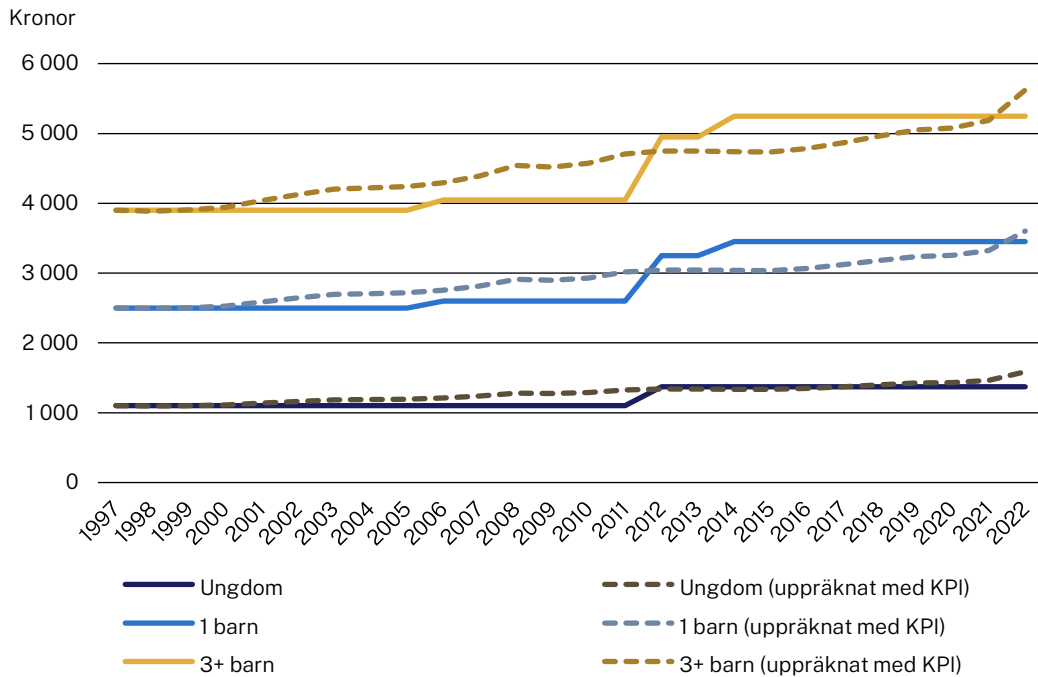
⁶⁵ Se diagram 3 i bilaga 2.

⁶⁶ Se avsnitt 4.1 och diagram 17.

⁶⁷ Se diagram 4 i bilaga 2.

⁶⁸ Se 97 kap. 23 a § SFB. Se även prop. 2022/23:99, bet. 2022/23:FiU21, rskr. 2022/23:254. Prop. 2023/24:1, utg.omr. 12, s. 60 ff.

Diagram 2 Maxbelopp i bostadsbidrag relaterat till allmänna prisutvecklingen i samhället enligt KPI, 1997–2022

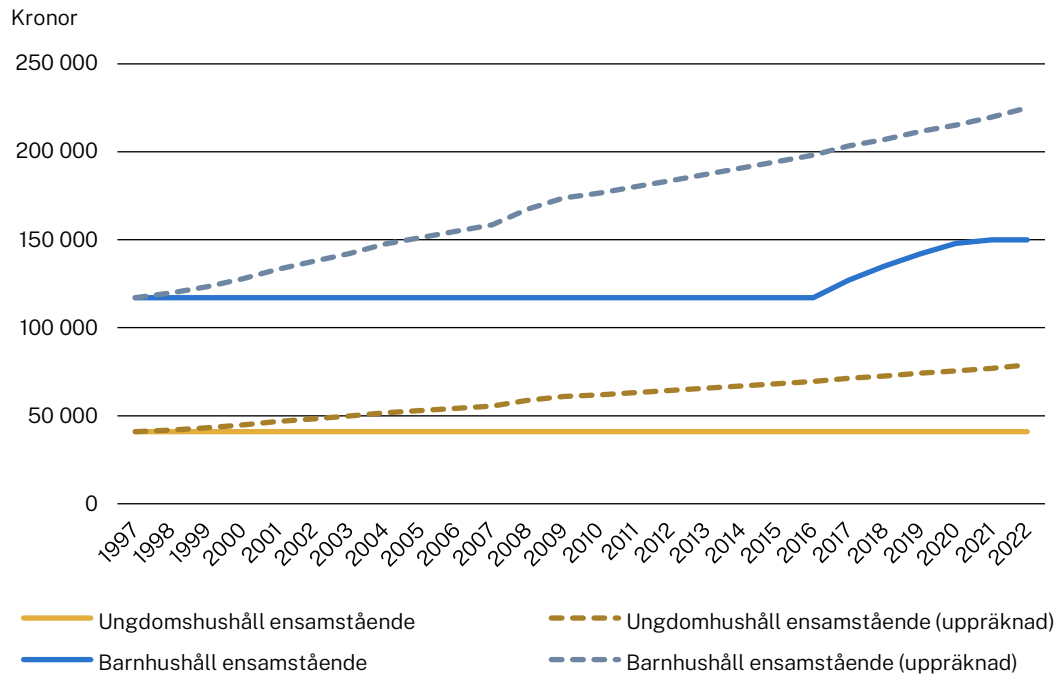


Källa: SCB (KPI). Riksrevisionens bearbetning.

De inkomstgränser som gäller för när bostadsbidraget börjar avräknas har däremot inte följt med i löneutvecklingen i samhället, se diagram 3. Vi jämför de faktiska inkomstgränserna med om inkomstgränserna hade räknats upp i takt med löneutvecklingen i den 10:e percentilen.⁶⁹ De höjningar av inkomstgränsen som gjordes under tidsperioden 2017–2021 gjorde att skillnaden minskade.

⁶⁹ Vi jämför med den löneutveckling utifrån lönestrukturstatistiken som skett för den 10:e percentilen eftersom bostadsbidragshushållen i huvudsak befinner sig inom denna inkomstdecil. Medianlöneutvecklingen har ökat mer än den 10:e percentilen, vilket innebär att om vi jämför med medianen skulle trenden se liknande ut men skillnaderna vara större.

Diagram 3 Bostadsbidragets faktiska inkomstgräns för bostadsbidragshushåll och inkomstgränsen uppräknad enligt löneutvecklingen för 10:e percentilen, 1997–2022⁷⁰



Källa: Medlingsinstitutet (lönestrukturstatistik). Riksrevisionens bearbetning.

⁷⁰ Vi redovisar bara uppgifter för ensamstående hushåll. Trenden är densamma för sammanboende bostadsbidragshushåll.

3 Bidragets bostadspolitiska måluppfyllelse

Möjligheten för hushåll med bostadsbidrag att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder har försämrats. Det handlar framför allt om att trångboddheten har ökat för hushåll med bostadsbidrag, vilket innebär en försämrad bostadspolitisk måluppfyllelse. Bostadsmarknadens utveckling och andra förändrade förutsättningar har gjort det svårare för resurssvaga hushåll att ha råd med tillräckligt rymliga bostäder samtidigt som bostadsbidragets styrning mot tillräckligt rymliga bostäder har minskat.

De indikatorer vi använder för att undersöka om hushåll med bostadsbidrag bor i goda bostäder är bostadens värdeår, områdets socioekonomiska nivå och nivån på lägenhetshyra. Den sammanvägda bilden är att hushåll med bostadsbidrag har mindre goda bostäder än befolkningen i stort och att förhållandet inte har förändrats nämnvärt över tid.

Trångboddheten i hushåll med bostadsbidrag har ökat under granskningsperioden oberoende av vilken trångboddhetsnorm vi använder. Resultatet är detsamma när vi delar upp hushållen efter olika typer av hushållssammansättning och geografi samt genomför separata analyser av hushåll med bostadsbidrag som för varje givet år lever i absolut fattigdom.

3.1 Möjligheter att efterfråga en god bostad

Bostadsbidragets måluppfyllelse utifrån våra valda indikatorer för god bostad är huvudsakligen oförändrad över tid, med något exempel på en negativ utveckling.

- Bostadens värdeår har inte förändrats på ett betydande sätt för hushåll med bostadsbidrag.
- Hushåll med bostadsbidrag är relativt konstant överrepresenterade i områden med socioekonomiska utmaningar, även om det har skett förändringar inom vissa kommuntyper.
- Hushåll med bostadsbidrag hade något mindre hyresökningar jämfört med hela beståndet av hyreslägenheter mellan 2003 och 2014. Därefter har hyran ökat i ungefär samma takt.

3.1.1 Små förändringar av bostadens värdeår för bostadsbidragshushåll

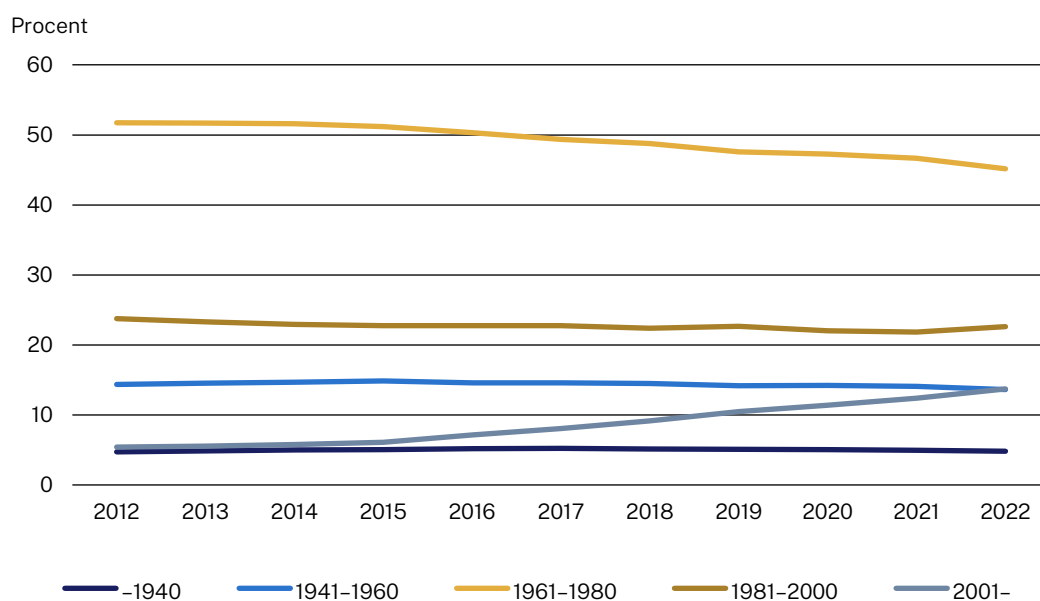
Andelen bostadsbidragshushåll som bor i bostäder med äldre värdeår har minskat medan andelen som bor i bostäder med värdeår 2001 och framåt har ökat i takt med nybyggnationen. Resultatet kan inte tolkas som att kvaliteten på bostäderna har förändrats nämnvärt för bostadsbidragshushåll totalt sett, utöver den förändring som har skett i hela bostadsbeståndet. Däremot har utvecklingen varit mer positiv för ungdomshushåll jämfört med barnhushåll.

En stor andel av hushållen med bostadsbidrag bor i bostäder som byggdes 1961–1980 och som inte har genomgått några ombyggnationer som har lett till uppdaterat värdeår. Det är också den här kombinationen av byggår och värdeår som har den lägsta genomsnittliga hyran per kvadratmeter bland bostadsbidragshushåll, även om bostäder med äldre byggår endast har marginellt högre hyror per kvadratmeter.

Andelen bostadsbidragshushåll i bostäder med värdeår 1961–1980 har minskat något sedan 2015, se diagram 4. Andelen bostadsbidragshushåll i bostäder med värdeår från 2001 och framåt har ökat, vilket är förväntat eftersom betydligt fler nybyggda bostäder färdigställdes från 2012 och framåt jämfört med tidigare. Hela bostadsbeståndets genomsnittliga värdeår ökar över tid i samband med ny- och ombyggnationer.⁷¹ Andelen bostadsbidragshushåll som har en bostad med värdeår från 2000 och framåt har ökat i samma takt som andelen hyresbostäder av hela beståndet som färdigställdes efter ny- och ombyggnad 2000 och framåt.⁷²

Förändringen över tid skiljer sig något mellan olika kommuntyper. Ökningen av bostäder med värdeår 2001 eller senare var mindre i kommuner med upp till 75 000 invånare jämfört med större kommuner och kommuner i storstadsområden.⁷³ Bostadsbidragshushåll med låg inkomststandard har haft ungefär samma utveckling som samtliga bostadsbidragshushåll.⁷⁴

Diagram 4 Andel bostäder efter kategori av värdeår för bostadsbidragshushåll, 2012–2022



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

⁷¹ Bostadsbyggnaders värdeår uppdateras schablonmässigt av SCB utifrån deklarerade utgifter för ombyggnationer som förlänger en byggnads tekniska livslängd.

⁷² Se bilaga 2 diagram 6.

⁷³ Se bilaga 2 diagram 7–10.

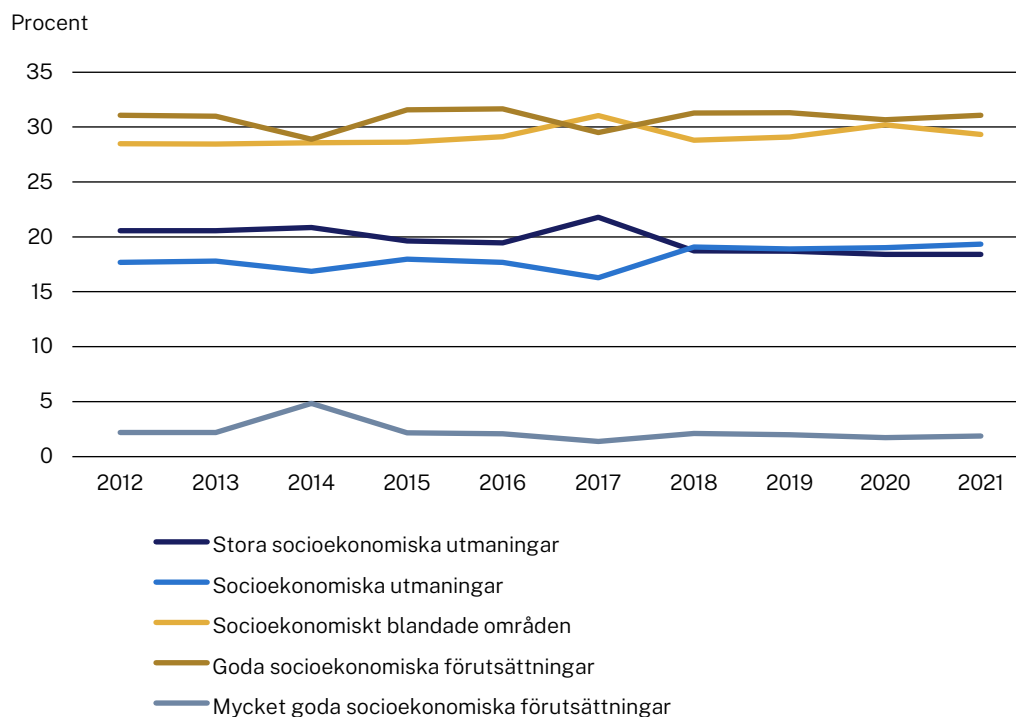
⁷⁴ Se bilaga 2 diagram 11.

Bostädernas genomsnittliga värdeår har ökat i långsammare takt för bostadsbidragshushåll med barn jämfört med ungdomshushåll under den studerade perioden.⁷⁵ Det innebär att bostädernas ålder räknat efter värdeår har blivit högre för bostadsbidragshushåll med barn medan den har varit relativt oförändrad för ungdomshushåll. Bostadens genomsnittliga värdeår skiljer sig inte mellan barnhushåll med olika antal barn.⁷⁶

3.1.2 Oförändrad överrepresentation av bostadsbidragshushåll i områden med socioekonomiska utmaningar

Bostadsbidragshushåll är överrepresenterade i områden med stora socioekonomiska utmaningar.⁷⁷ Sett till hela landet har detta inte förändrats över tid men överrepresentationen har minskat i storstäderna under perioden 2012–2021. Det är ovanligt att bostadsbidragshushåll bor i områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Den största andelen bostadsbidragshushåll bor i socioekonomiskt blandade områden och områden med goda socioekonomiska förutsättningar, se diagram 5.

Diagram 5 Bostadsområdets socioekonomiska nivå för bostadsbidragshushåll, 2012–2021



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

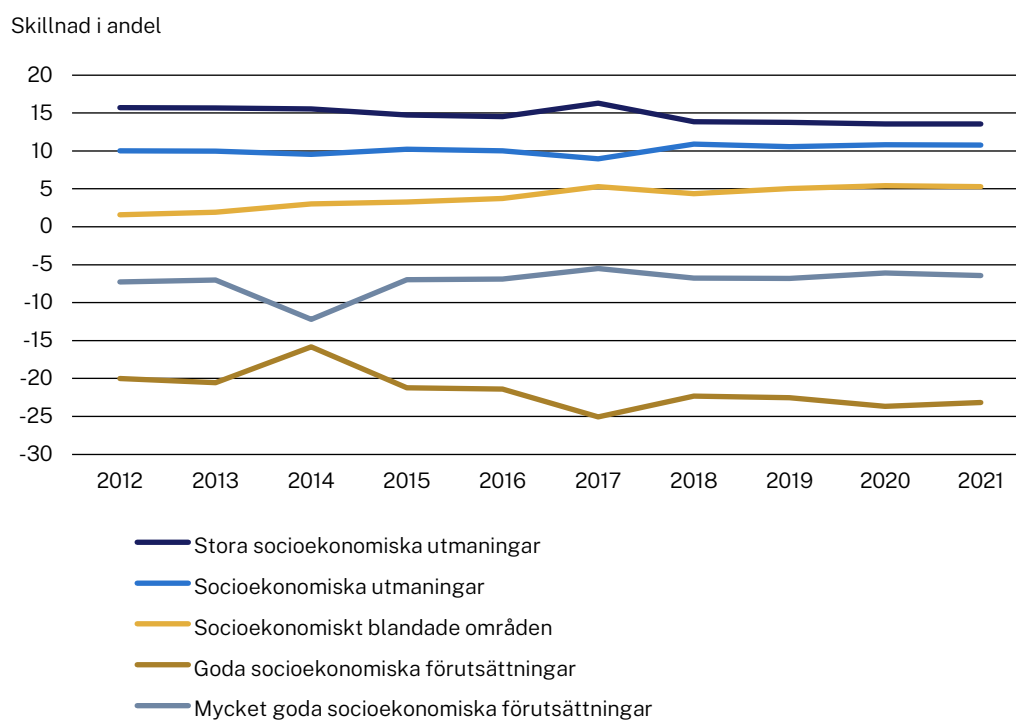
⁷⁵ Se bilaga 2 diagram 12.

⁷⁶ Se bilaga 2 diagram 13.

⁷⁷ Boverket kombinerar områdesspecifika data om exempelvis inkomstnivåer för att definiera områdestyper efter deras socioekonomiska förutsättningar. Områdena baseras på SCB:s indelning i 3 363 regionala statistikområden (RegSO).

Diagram 6 visar att hushåll med bostadsbidrag är överrepresenterade i bostadsområden som har socioekonomiska utmaningar jämfört med samtliga hushåll. Det omvända gäller för bostadsområden med goda socioekonomiska förutsättningar. Det har inte skett någon betydande förändring mellan 2012 och 2021 sett till hela landet. Det har dock skett vissa förändringar inom olika kommuntyper. Bostadsbidragshushållens överrepresentation i områden med stora socioekonomiska utmaningar har minskat i kommuner som ingår i Storstockholm och Storgöteborg.⁷⁸

Diagram 6 Skillnad i andel som bor i bostadsområden med olika socioekonomisk nivå mellan hushåll med bostadsbidrag och samtliga hushåll (procentenheter), 2012–2021



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

3.1.3 Något mindre ökning av hyra för bostadsbidragshushåll jämfört med hela hyresbeståndet

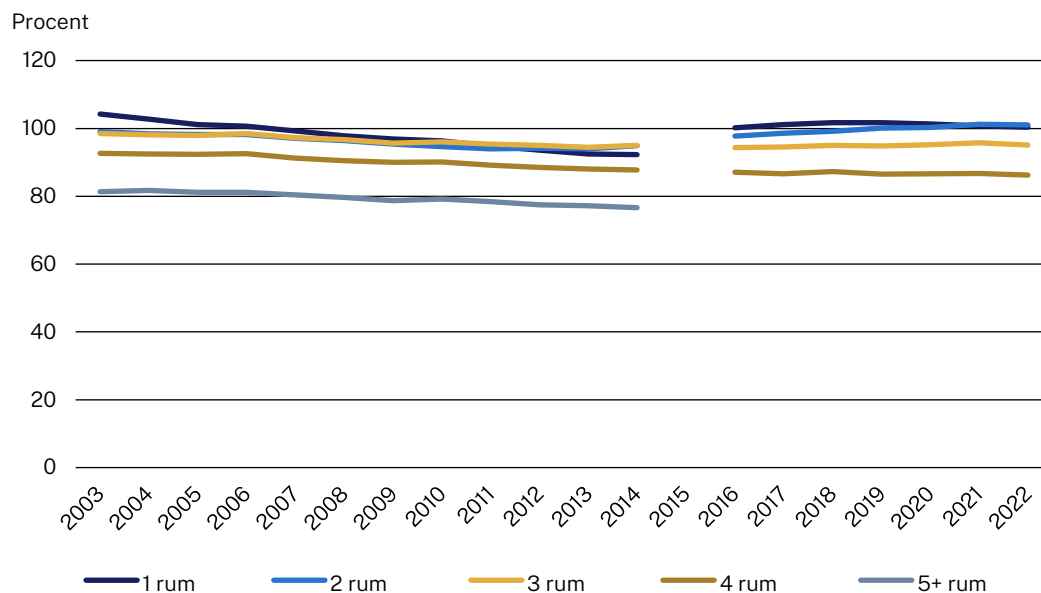
Bostadsbidragshushållens hyra ökade något långsammare jämfört med hela hyresbeståndet från 2003 till 2014, se diagram 7.⁷⁹ Det kan indikera att kvaliteten på bostäderna för hushåll med bostadsbidrag försämrades något relativt samtliga hyresbostäder under den här perioden. Resultaten före och efter 2015 är inte jämförbara eftersom SCB:s undersökning under år 2016 genomgick omfattande

⁷⁸ Se bilaga 2 diagram 14.

⁷⁹ Andelen av hushåll med bostadsbidrag som bor i hyresrätt uppgår till 82–85 procent under den studerade perioden. Vi har därutöver exkluderat bostäder med byggår 2010 eller senare. Anledningen är att systemet med presumtionshyra som infördes 2006 blev den vanligaste formen för hyressättning vid nyproduktion under 2010-talet, och att hyresnivåerna för bostäder med presumtionshyra har kommit att avvika alltmer från bruksvärdeshyror. Det gör det problematiskt att använda hyresnivån som en indikator för goda bostäder.

förändringar beträffande urval, mätning och redovisning.⁸⁰ Från 2016 och framåt finns ingen tydlig förändring över tid av skillnaden mellan hyresnivån för bostadsbidragshushåll och för samtliga hyreslägenheter. Hyran för ungdomshushåll med bostadsbidrag har ökat mer jämfört med barnhushåll med bostadsbidrag.⁸¹

Diagram 7 Bostadsbidragshushållens hyra i procent av hyran för samtliga hyreslägenheter, 1997–2022



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

3.2 Möjligheter att efterfråga en tillräckligt rymlig bostad

Trångboddheten hos hushåll med bostadsbidrag har ökat under granskningsperioden. Det är oberoende av vilken norm för trångboddhet eller gruppering av hushåll med bostadsbidrag som studeras. Även för hushåll med bostadsbidrag som varit jämförbart fattiga har trångboddheten ökat. Ökningen i trångboddhet tycks därför inte bero på att hushåll med bostadsbidrag som grupp har en lägre inkomst jämfört med tidigare.

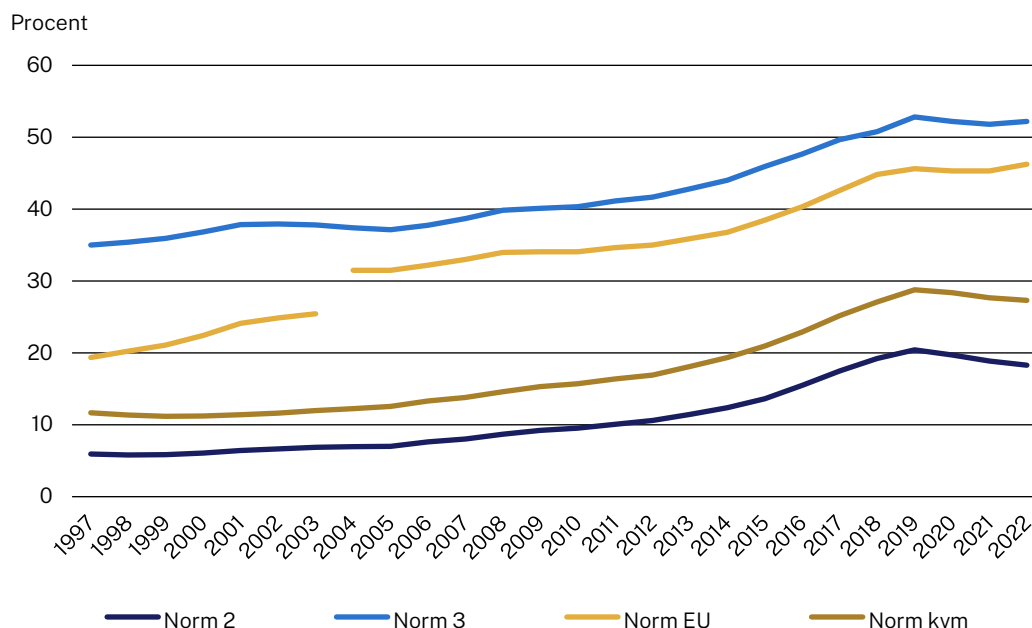
3.2.1 Trångboddheten har ökat för hushåll med bostadsbidrag

Trångboddheten har ökat hos bostadsbidragshushåll enligt alla de normer för trångboddhet vi använder, se diagram 8.

⁸⁰ Bland annat började SCB använda det nationella lägenhetsregistret i stället för Folk- och bostadsräkningen 1990.

⁸¹ Se bilaga 2 diagram 15.

Diagram 8 Andelen trångbodda bostadsbidragshushåll enligt olika trångboddhetsnormer, 1997–2022



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: Endast barnhushåll med enbart hemmavarande barn studeras eftersom det är svårt att uppskatta tiden som ett tidvist eller växelvist boende barn bor i en bostad. Tidsseriebrott mellan 2017 och 2018 eftersom särskilt bidrag för växelvist boende barn infördes, se bilaga 3. Tidsseriebrott mellan 2003 och 2004 för trångboddhet enligt EU:s norm. Från och med 2004 ingår uppgifter om hemmavarande barn äldre än 18 år.

Sedan 1997 har ökningen av trångboddheten varit någorlunda konstant och jämn. Efter 2019 har trångboddheten dock legat still eller minskat något beroende på trångboddhetsnorm.⁸² Ökningen i trångboddhet har även skett oberoende av vilken gruppering av bostadsbidragshushållen vi har gjort.⁸³ Exempelvis ökar trångboddheten i alla grupper av kommuner efter antalet invånare och storstadsregioner.⁸⁴

De hushåll som får bostadsbidrag har som grupp en minskad inkomst under granskningsperioden, se avsnitt 2.5 och 4.1. Bostadsbidragshushållen som grupp är därför relativt sett fattigare i slutet av granskningsperioden jämfört med i början.⁸⁵ Vi har därför studerat hur trångboddheten har utvecklats över tid för en jämförbart fattig grupp inom bostadsbidragshushållen, nämligen de bostadsbidragshushåll som för varje givet år har haft en låg inkomststandard. Dessa hushåll bör ha haft lika dåliga

⁸² Trångboddheten har även ökat i hela befolkningen under tidsperioden 2008–2022. Ökningen är dock inte lika kraftig som för bostadsbidragshushållen. Några större jämförelser kan dock inte göras eftersom undersökningarna av trångboddhet hos hela befolkningen baseras på urvalsundersökningar medan vår analys baseras på registeruppgifter. Källa: SCB.

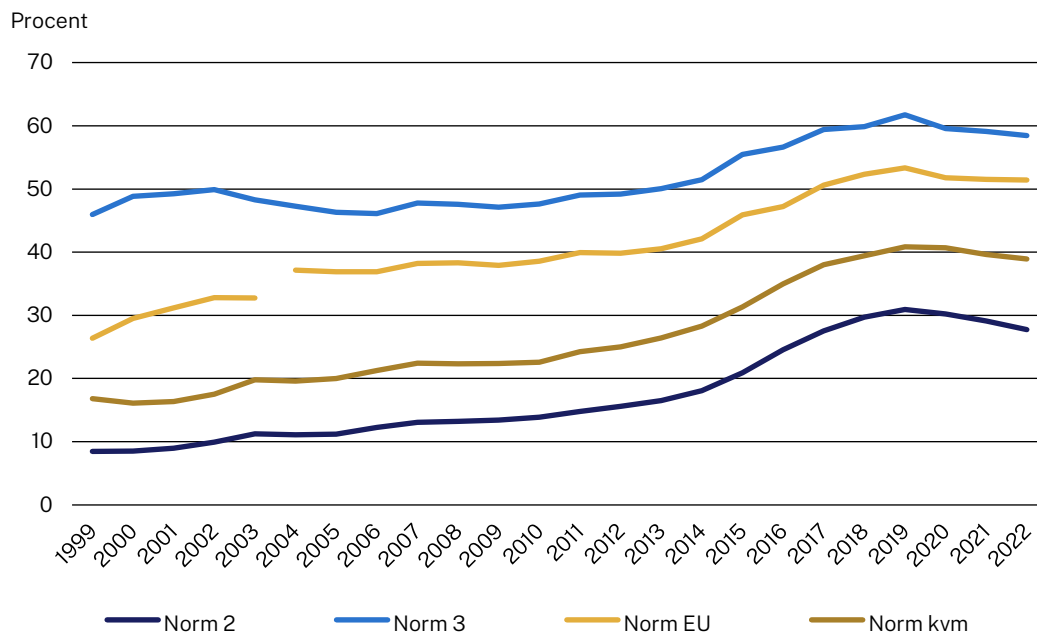
⁸³ Se bilaga 3 för en redovisning av de grupperingar vi använt oss av.

⁸⁴ Se diagram 16 och 17 i bilaga 2.

⁸⁵ Se diagram 42 i bilaga 2.

ekonomiska förutsättningar sett över granskningsperioden. Även i denna grupp inom gruppen bostadsbidragshushåll har trångboddheten ökat, se diagram 9.

Diagram 9 Andelen trångbodda bostadsbidragshushåll med låg inkomststandard enligt olika trångboddhetsnormer, 1999–2022



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: Endast barnhushåll med enbart hemmavarande barn studeras eftersom det är svårt att uppskatta tiden som ett umgängesbarn eller växelvist boende barn bor i en bostad. Tidsseriebrott mellan 2017 och 2018 eftersom särskilt bidrag för växelvist boende barn infördes, se bilaga 3. Tidsseriebrott mellan 2003 och 2004 för trångboddhet enligt EU:s norm. Från och med 2004 ingår uppgifter om hemmavarande barn äldre än 18 år.

Vi kan konstatera att utvecklingen av trångboddheten hos bostadsbidragshushåll med låg inkomststandard följer samma mönster som bostadsbidragshushållsgruppen som helhet, förutom en minskning i trångboddhet enligt norm 3 mellan 2002 och 2006 hos hushåll med låg inkomststandard som inte återfinns hos hela gruppen av bostadsbidragshushåll. Samma nedgång alternativt plåtå som kan noteras för hela bostadsbidragsgruppen från 2019 finns även för bostadsbidragshushållen med låg inkomststandard.

3.2.2 Trångboddheten hos barnhushåll med bostadsbidrag har ökat

Andelen barnhushåll med bostadsbidrag som är trångbodda har ökat utifrån alla trångboddhetsnormer. Utvecklingen följer samma mönster som den för bostadsbidragshushållsgruppen som helhet. Viss nedgång kan iakttas efter 2018 för trångboddheten enligt norm 2 och kvadratmeter medan norm 3 och EU ligger på en plåtå sedan ungefär samma tidpunkt.⁸⁶

⁸⁶ Se diagram 18 i bilaga 2.

Det finns ingen generell skillnad i utvecklingen av trångboddheten beroende på om barnhushållet består av en ensamstående vuxen eller sammanboende vuxna. Vi kan däremot konstatera att sammanboende barnhushåll är mer trångbodda mätt utifrån alla trångboddhetsnormer, även om skillnaden är olika stor beroende på vilken norm som används.⁸⁷

Trångboddheten har ökat för barnhushåll oberoende av antalet barn i hushållet.⁸⁸ Vidare finns det en relativt stor skillnad i andelen trångbodda bostadsbidragshushåll beroende på hur många barn som finns i hushållet. Barnhushåll med fler barn är trångbodda i högre utsträckning än barnhushåll med färre barn.⁸⁹

Ser vi i stället till trångboddheten hos ungdomshushållen har den utvecklats olika beroende på vilken norm som används. Alla ungdomshushåll har en ökad trångboddhet enligt kvadratmetersnormen.⁹⁰ De sammanboende ungdomshushållens trångboddhet enligt övriga normer har under granskningsperioden först gått upp men sedan ner igen.⁹¹

3.3 Förändrade förutsättningar för bostadspolitisk måluppfyllelse

I ovanstående avsnitt konstaterar vi att bostadsbidragets måluppfyllelse är relativt oförändrad vad avser dimensionen goda bostäder. I dimensionen tillräckligt rymliga bostäder har måluppfyllelsen dock försämrats under granskningsperioden, det vill säga trångboddheten har ökat för de hushåll som får bostadsbidrag. Den ökade trångboddheten kan förstås mot bakgrund av flera olika faktorer som förändrat förutsättningarna för den bostadspolitiska måluppfyllelsen. Förändringarna har gjort det svårare för hushåll med bostadsbidrag att efterfråga framför allt tillräckligt rymliga bostäder.

En förklaring till att trångboddhet har ökat är att hushåll med bostadsbidrag har blivit större. Barnhushållen har i genomsnitt fler barn nu än tidigare. Hushåll med bostadsbidrag har också mindre bostäder nu än tidigare, vad avser både boyta och antal rum. Bostadsbeståndet utgörs till en lägre andel av hyresrätter, den upplåtelseform som hushåll med bostadsbidrag huvudsakligen bor i. Slutligen kan vi konstatera att de ekonomiska förutsättningarna har försämrats eftersom det är en lägre andel av hushåll med bostadsbidrag som har råd med både *normala* hushållsutgifter och hyran för en tillräckligt rymlig bostad, vilket innebär att fler hushåll med bostadsbidrag än tidigare behöver prioritera mellan *normala* hushållsutgifter och tillräckligt rymligt boende.

⁸⁷ Se diagram 19 och 20 i bilaga 2.

⁸⁸ Se diagram 21–24 i bilaga 2.

⁸⁹ Se diagram 21–24 i bilaga 2.

⁹⁰ Ensamstående ungdomshushåll kan inte vara trångbodda enligt norm 2, 3 eller EU:s norm eftersom ensamstående boende i en enrumslägenhet enligt dessa normer inte är trångbodda.

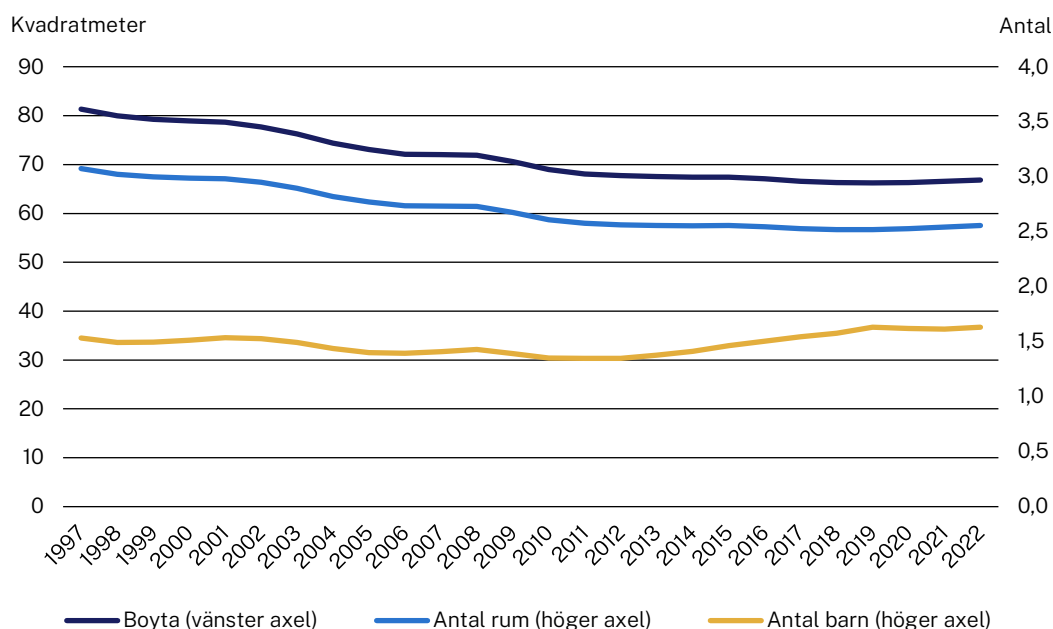
⁹¹ Se diagram 25 i bilaga 2.

Samtidigt som ovanstående förändringar gjort det svårare att efterfråga tillräckligt rymliga bostäder kan vi konstatera att vissa förutsättningar är i princip lika i början och slutet av granskningsperioden. Det är en ungefär lika stor andel av hushåll med bostadsbidrag som har råd med både *nödvändiga* hushållsutgifter och hyran för en tillräckligt rymlig bostad. Bostadsbidraget täcker även i slutet av granskningsperioden ungefär samma andel av hushållens faktiska bostadskostnad som i början av perioden efter att under 2010-talet täckt en större andel.

3.3.1 Bostäderna har blivit mindre och barnen fler

Bostadsbidragshushållens bostäder har under granskningsperioden blivit mindre, vad avser både antal rum och boyta.⁹² Samtidigt har barnhushållen något fler barn nu än tidigare, se diagram 10.⁹³

Diagram 10 Genomsnitt av boyta, antal rum och antal barn för bostadsbidragshushåll, 1997–2022⁹⁴



Källa: Försäkringskassan. Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: Endast barnhushåll med enbart hemmavarande barn studeras för att göra analysen jämförbar med den för trångboddhet. Tidsseriebrott mellan 2017 och 2018 eftersom särskilt bidrag för växelvist boende barn infördes, se bilaga 3.

⁹² Även för de bostadsbidragshushåll som lever i absolut fattigdom har bostadsytan under granskningsperioden minskat, se diagram 26 i bilaga 2.

⁹³ Se även diagram 30 i bilaga 2 för fördelningen av barnhushåll med olika antal barn under granskningsperioden.

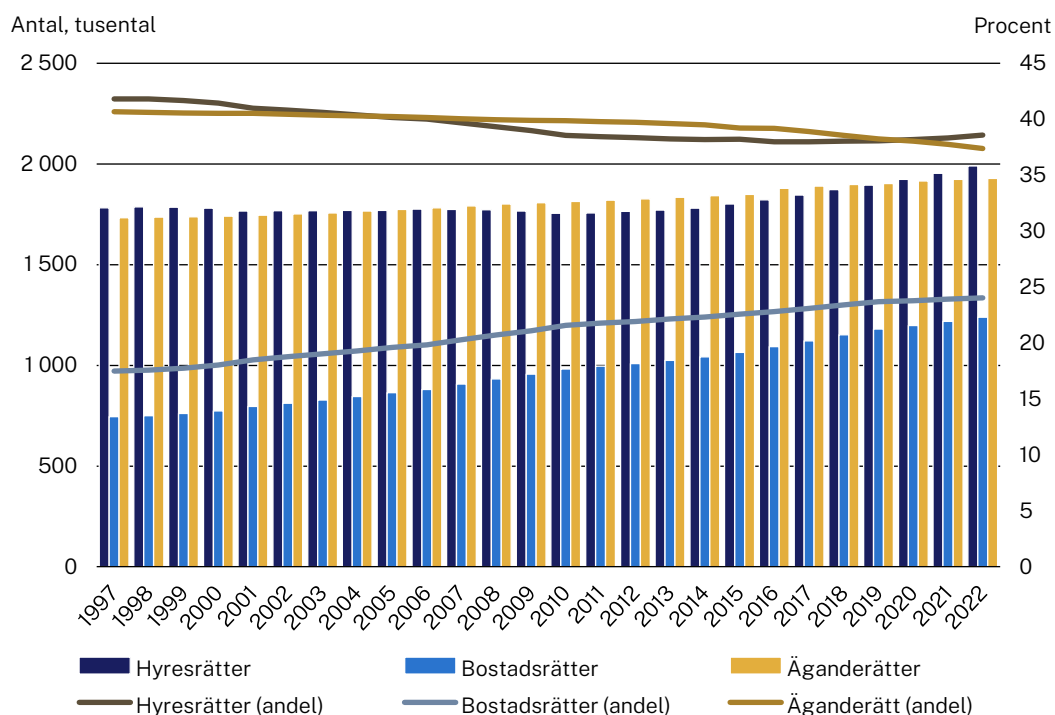
⁹⁴ Se också tabell 1 i bilaga 2 för spridningen av bostadsytan.

Vidare har det genomsnittliga antalet rum och boytan minskat både för barn- och ungdomshushåll med bostadsbidrag.⁹⁵ Den vanligaste storleken på en bostad för ett bostadsbidragshushåll är tre rum. Under granskningsperioden har andelen bostadsbidragshushåll som bor i ettor ökat i andel medan boenden med fyra eller fler rum har minskat.⁹⁶

3.3.2 Hyreslägenheterna utgör en mindre andel av bostadsbeståndet

Utvecklingen på bostadsmarknaden har gått mot att andelen hyreslägenheter utgör en mindre andel av det totala bostadsbeståndet, se diagram 11. Vad gäller storleken på hyreslägenheter har det under perioden 2012–2022 inte varit någon betydande förändring i fördelningen men det är framför allt mindre lägenheter som har tillkommit.⁹⁷ Bostadsbidragshushållen bor i stor utsträckning framför allt i hyresrätter.⁹⁸ Sammantaget innebär utvecklingen på bostadsmarknaden att bostadsbidragshushållen fått ett mindre utbud av hyreslägenheter att efterfråga.

Diagram 11 Antalet och andelen bostäder efter upplåtelseform, 1997–2022



Källa: SCB.

Anm.: Från och med 2012 baseras uppgifterna på lägenhetsregistret. 2010–2012 baseras uppgifterna på det årliga fastighetstaxeringsregistret. 1997–2009 baseras uppgifterna på folk- och bostadsräkningen 1990. Äganderätt innefattar småhus (exempelvis villor) samt lägenheter i flerbostadshus som är äganderätter.

⁹⁵ Se diagram 27 och 28 i bilaga 2.

⁹⁶ Se diagram 29 i bilaga 2.

⁹⁷ Det finns endast tillgängliga data över antalet hyreslägenheter i flerbostadshus uppdelat efter antalet rum i lägenheten från och med 2012 och framåt. Källa: SCB. Riksrevisionens bearbetning, se diagram 31, 32 och 33 i bilaga 2.

⁹⁸ Se diagram 3 i bilaga 2.

Andelen bostadsrätter har ökat konstant under granskningsperioden. Till en början motsvarade den en minskad andel av hyresrätter men senare under granskningsperioden har även andelen äganderätter minskat.

Utvecklingen på bostadsmarknaden totalt sett indikerar en ökning av bostadsbristen över tid. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät ökade antalet kommuner med brist eller underskott på bostäder från knappt 50 kommuner år 2000 till över 200 kommuner år 2022, med den högsta noteringen på 255 kommuner år 2017.⁹⁹

3.3.3 Bostadskostnadstaket har inte följt med hyresutvecklingen

För alla typer av hushåll och i hela landet är den genomsnittliga lägenhetshyran, med hänsyn tagen till storlek på bostaden och trångboddhetsnorm 2 och 3, idag högre än bostadskostnadstaket. Den genomsnittliga hyran i hela landet översteg redan 2003 bostadskostnadstaket i bostadsbidraget för ett barnhushåll med två barn som bor tillräckligt rymligt enligt trångboddhetsnorm 3.¹⁰⁰ För en nyproducerad hyreslägenhet översteg hyran bostadskostnadstaket 1998.¹⁰¹ Bostadsbidraget för bostadskostnaden har blivit allt svagare kopplat till den faktiska bostadskostnaden på grund av att bostadskostnadstaket inte har följt med i hyresutvecklingen. Bidraget blir i större utsträckning än tidigare detsamma oberoende bostadskostnaden när de flesta boenden överstiger bostadskostnadstaket.

Bostadskostnadens minskade betydelse för bidragsnivån synliggörs även av att den genomsnittliga faktiska bostadskostnaden för bostadsbidragshushållen också är högre än bostadskostnadstaket för alla olika typer av hushåll och i alla kommunindelningar efter antalet invånare, se tabell 2. Ungdomshushållens genomsnittliga bostadskostnad passerade bostadskostnadstaket tidigt i granskningsperioden medan det för olika stora barnhushåll främst var under 2010-talets första halva som taket passerades. För barnhushåll i kommuner med färre än 75 000 invånare passerades bostadskostnadstaket 2016 oberoende av antalet barn i hushållet.¹⁰²

⁹⁹ Boverkets bostadsmarknadsenkäter 2013–2022. Ds. 2021:2.

¹⁰⁰ Se tabell 2 i bilaga 2.

¹⁰¹ Se tabell 3 i bilaga 2.

¹⁰² I beräkningen av antalet barn i hushållet har endast hemmavarande barn använts med anledning av att umgängesbarn inte bor merparten av sin tid i hushållet och att växelvist boende barn infördes först 2018.

Tabell 2 Den genomsnittliga bostadskostnaden för bostadsbidragshushåll relaterad till bostadskostnadstaket

Hushållstyp	Kommunindelning	Genomsnittliga bostadskostnadens storlek i förhållande till taket, 1997	Genomsnittliga bostadskostnadens storlek i förhållande till taket, 2022	Årtal när den genomsnittliga bostadskostnaden passerade taket
Ungdom	Riket	91 %	155 %	2005
Ungdom	Storstockholm	100 %	171 %	1997
Ungdom	Färre än 75 000 invånare	89 %	153 %	2008
1 barn	Riket	78 %	125 %	2013
1 barn	Storstockholm	84 %	138 %	2009
1 barn	Färre än 75 000 invånare	73 %	116 %	2016
2 barn	Riket	80 %	126 %	2013
2 barn	Storstockholm	86 %	139 %	2009
2 barn	Färre än 75 000 invånare	74 %	115 %	2016
3+ barn	Riket	79 %	126 %	2013
3+ barn	Storstockholm	87 %	141 %	2010
3+ barn	Färre än 75 000 invånare	74 %	115 %	2016

Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

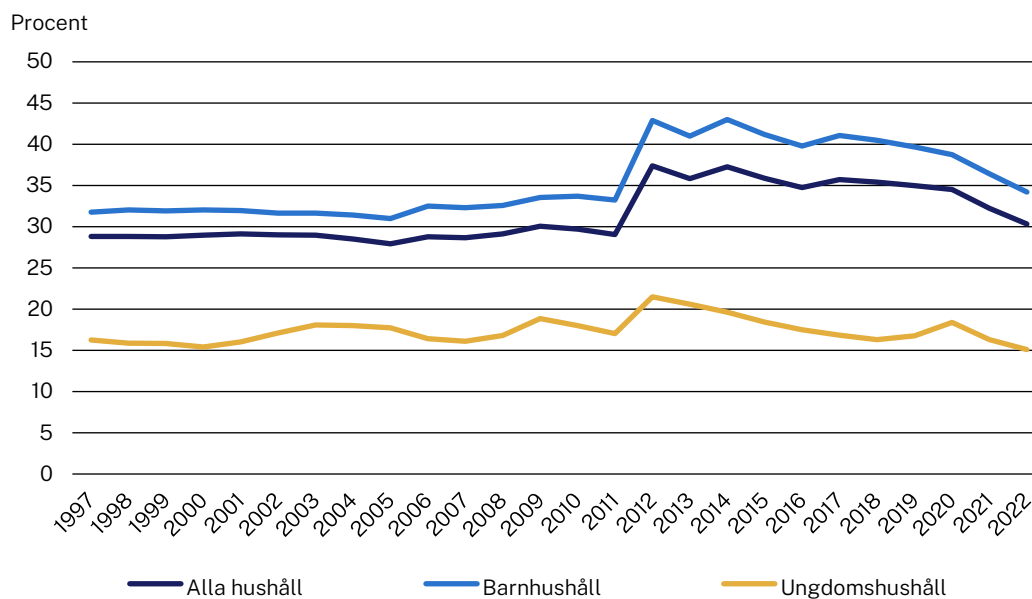
3.3.4 Bostadsbidraget täcker ungefär lika mycket av bostadskostnaden

Även om bostadskostnaden spelar mindre roll för bostadsbidragets storlek kan vi se att bostadsbidragets genomsnittliga andel av hushållets faktiska bostadskostnad var något högre 2022 än 1997, se diagram 12. Detta beror på höjningarna av de särskilda bidragen för barn och umgängesbidraget, se avsnitt 2.2.

Under perioden fram till 2010 skedde inga större förändringar i andelen men en större förändring skedde mellan 2011 och 2012. Det sammanfaller med att det särskilda bidraget för barn inom bostadsbidraget höjdes 2012. Ett liknande hopp skedde för ungdomshushållen. Detta hopp sammanfaller med höjningen av andelen bostadskostnad som är bostadsbidragsgrundande för ungdomshushåll.¹⁰³ Efter 2012 har trenden varit en minskande andel.

¹⁰³ Se avsnitt 2.2 för en genomgång av historiska förändringar och avsnitt 2.1 samt bilaga 1 för hur bostadsbidraget beräknas.

Diagram 12 Bostadsbidragets genomsnittliga av andel av hushållets bostadskostnad, 1997–2022



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

3.3.5 Bostadsbidragshushållens ekonomiska förutsättningar har delvis försämrats

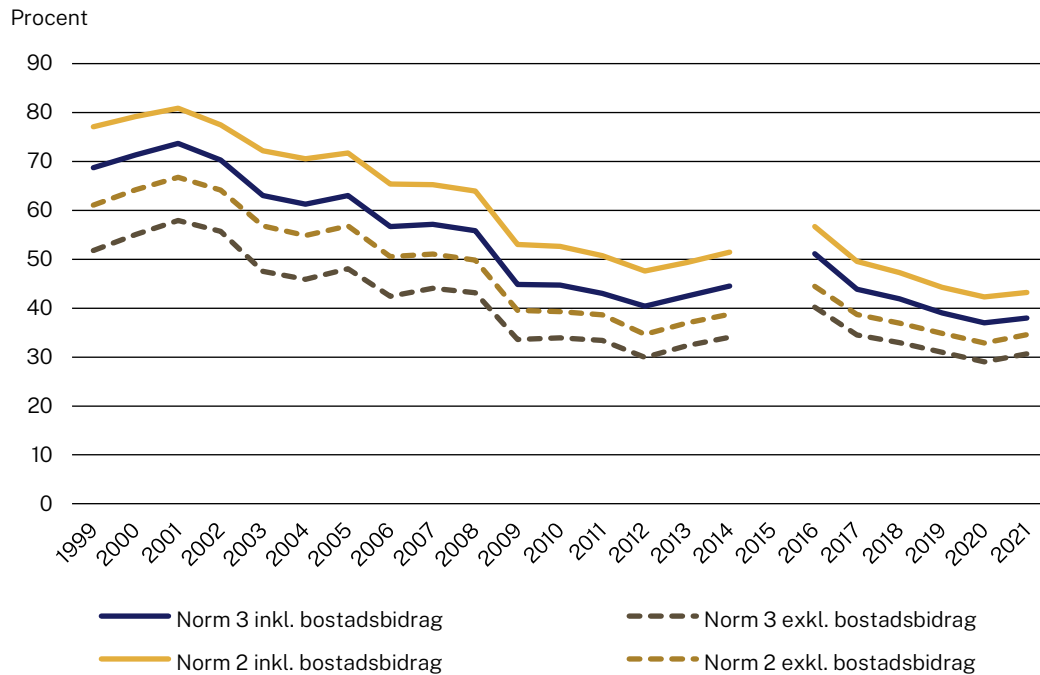
Andelen bostadsbidragshushåll som har råd med både *normala* hushållsutgifter och hyran för en tillräckligt rymlig bostad har minskat under granskningsperioden.¹⁰⁴ Under perioden skedde en konstant minskning fram till och med 2012 varefter andelen ökade något. Sedan 2016 har andelen minskat, se diagram 13.¹⁰⁵ Samtidigt har dessutom andelen hushåll som med hjälp av bostadsbidraget har råd med både *normala* hushållsutgifter och hyran minskat. Bostadsbidraget hjälper således färre att gå från att inte klara både *normala* hushållsutgifter och hyran till att klara dem.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Med normala hushållsutgifter menar vi hushållsutgifter som är framtagna utifrån Konsumentverkets referensvärden för levnadsomkostnader. Se bilaga 3 för en närmare beskrivning av Konsumentverkets referensvärden för levnadsomkostnader.

¹⁰⁵ Utvecklingen för barn- respektive ungdomshushållen skiljer sig inte på något noterbart sätt från hela populationen. Se diagram 34–37 i bilaga 2.

¹⁰⁶ Se diagram 38 i bilaga 2.

Diagram 13 Andelen bostadsbidragshushåll som har råd med både *normala* hushållsutgifter och hyran för en tillräckligt rymlig bostad inklusive respektive exklusive bostadsbidrag¹⁰⁷, 1999–2021



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Anm. Endast bostadsbidragshushåll som är ungdomshushåll eller enbart har hemmavarande barn har inkluderats. Se bilaga 3 för beskrivning av beräkningen. Tidsseriebrott mellan 2017 och 2018 eftersom särskilt bidrag för växelvist boende barn infördes samt mellan 2014 och 2016 på grund av förändringar i hyresstatistiken, se bilaga 3.

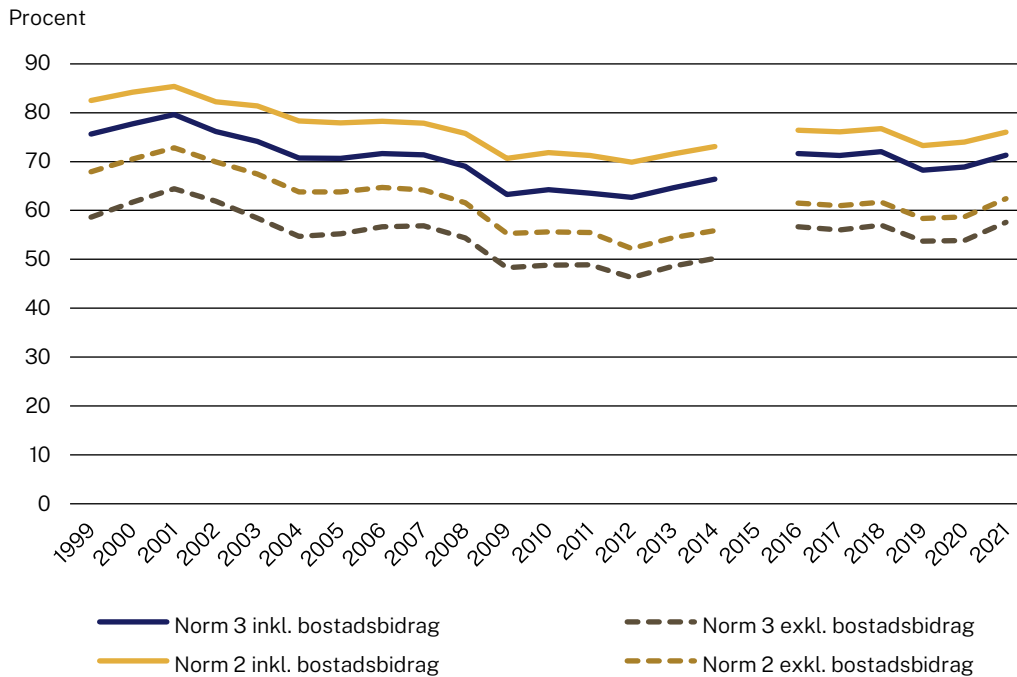
Om vi i stället för *normala* hushållsutgifter använder oss av *nödvändiga* hushållsutgifter som krävs för att ha råd med tillräckligt med mat och andra väsentliga utgifter så är andelen som klarar både hushållsutgifterna och hyra för en tillräckligt rymlig bostad på en jämförbar nivå i slutet av granskningsperioden jämfört med i början.¹⁰⁸ Det skedde en minskning av andelen under finanskrisen 2008 som sedan gick upp till ungefär samma nivåer som tidigare, se diagram 14. Andelen bostadsbidragshushåll som med hjälp av bostadsbidraget får råd med både *nödvändiga* hushållsutgifter och hyran för en tillräckligt rymlig bostad har varit lika stor under hela granskningsperioden.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Andelen beräknas genom att de bostadsbidragshushåll som med hjälp av bostadsbidraget klarar de normala hushållsutgifterna divideras med de bostadsbidragshushåll som utan bostadsbidraget inte klarar de normala hushållsutgifterna. Analysen är statisk på så sätt att den inte tar hänsyn till att om bostadsbidraget räknas ifrån hushållets inkomst så skulle bortfallet kunna täckas med hjälp av någon annan inkomst, exempelvis ökad arbetsinkomst eller ekonomiskt bistånd.

¹⁰⁸ Med *nödvändiga* utgifter menar vi hushållsutgifter som utgår från riksnormen för ekonomiskt bistånd som tas fram av Socialstyrelsen. För en närmare beskrivning av riksnormen för ekonomiskt bistånd se bilaga 3.

¹⁰⁹ Se diagram 39 i bilaga 2.

Diagram 14 Andelen bostadsbidragshushåll som har råd med både *nödvändiga* hushållsutgifter och hyran för en tillräckligt rymlig bostad inklusive respektive exklusive bostadsbidrag¹¹⁰, 1999–2021



Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Anm. Endast bostadsbidragshushåll som är ungdomshushåll eller enbart har hemmavarande barn har inkluderats. Se bilaga 3 för en beskrivning av beräkningen. Tidsseriebrott mellan 2017 och 2018 eftersom särskilt bidrag för växelvist boende barn infördes samt mellan 2014 och 2016 på grund av förändringar i hyresstatistiken, se bilaga 3.

De ekonomiska förutsättningarna för hushåll med bostadsbidrag att efterfråga en tillräckligt rymlig bostad har alltså delvis försämrats eftersom andelen som inte har råd med både *normala* hushållsutgifter och hyran har ökat. De ekonomiska förutsättningarna är i stället likartade om vi utgår från vad som är *nödvändiga* hushållsutgifter.

¹¹⁰ Andelen beräknas genom att de bostadsbidragshushåll som med hjälp av bostadsbidraget klarar de nödvändiga hushållsutgifterna divideras med de bostadsbidragshushåll som utan bostadsbidraget inte klarar de nödvändiga hushållsutgifterna. Analysen är statisk på så sätt att den inte tar hänsyn till att om bostadsbidraget räknas ifrån hushållets inkomst så skulle bortfallet kunna täckas med hjälp av någon annan inkomst, exempelvis ökad arbetsinkomst eller ekonomiskt bistånd.

4 Bidragets familjepolitiska måluppfyllelse

Den ekonomiska levnadsstandarden för barnhushåll som får bostadsbidrag har utvecklats positivt. Andelen individer i barnhushåll som lever i absolut fattigdom har minskat.

Den utjämnande effekten för hela den ekonomiska familjepolitiken har enligt tidigare studier minskat under den första halvan av granskningsperioden för att därefter ligga på en likartad nivå. Bostadsbidraget har minskat skillnaden i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn i varierande utsträckning under granskningsperioden. Vi kan inte iaktta någon väsentlig förändring av bostadsbidragets bidrag till minskning av skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn.

4.1 Barnhushållens ekonomiska levnadsstandard

Barnhushållens ekonomiska levnadsstandard har blivit bättre sett utifrån att det är färre individer i barnhushåll med bostadsbidrag som lever i absolut fattigdom. Bostadsbidraget utgör en betydande del av inkomsten för de barnhushåll som får bidraget. Vidare har bostadsbidraget omfördelats så att det i högre utsträckning går till barnhushållen med lägre inkomster under granskningsperiodens första hälft. Det beror bland annat på att inkomstgränserna inte följt med inkomstutvecklingen i Sverige.

Andelen individer i barnhushåll med bostadsbidrag som lever i absolut fattigdom har minskat sett över perioden mellan 1999 och 2022, se diagram 15.¹¹¹ Det innebär att andelen individer i barnhushåll med bostadsbidrag som klarar de nödvändiga utgifterna har ökat under granskningsperioden. Även i hela befolkningen har den absoluta fattigdomen minskat. Därtill så hjälper bostadsbidraget en större andel av individerna i barnhushållen att inte leva i absolut fattigdom.¹¹²

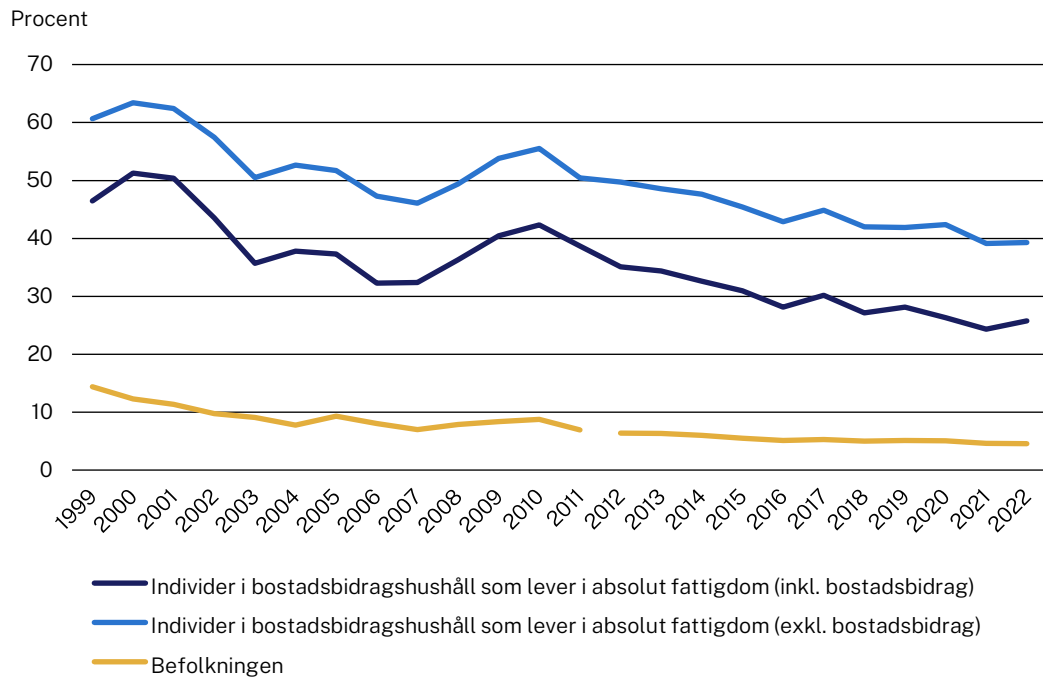
Individer i barnhushåll med fler barn lever i högre utsträckning i absolut fattigdom än individer i barnhushåll med färre barn. Skillnaden i andelen som lever i absolut fattigdom för olika antal barn i hushållet har dock minskat under granskningsperioden.¹¹³

¹¹¹ Med absolut fattigdom menar vi de individer som ingår i hushåll som har låg inkomststandard, se avsnitt 1.3.2.

¹¹² Se diagram 40 i bilaga 2. Andelen beräknas som andelen individer i bostadsbidragshushåll som *inklusive* bostadsbidraget som en del av den disponibla inkomsten inte levde i absolut fattigdom av de individer i bostadsbidragshushåll som *exklusive* bostadsbidraget levde i absolut fattigdom.

¹¹³ Se diagram 41 i bilaga 2.

Diagram 15 Andel individer som lever i absolut fattigdom, 1999–2022



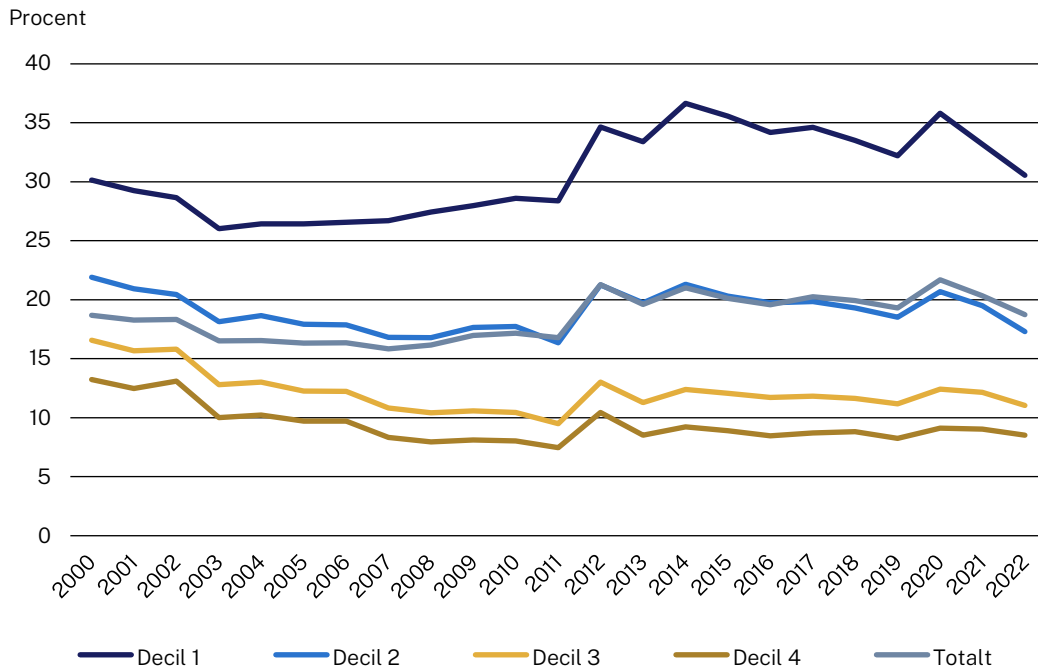
Källa: Försäkringskassan och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: Uppgiften om huruvida ett bostadsbidragshushåll ingår i ett hushåll med låg inkomststandard är framtaget av SCB utifrån deras metod för att definiera låg inkomststandard i ett hushåll. Ett bostadsbidragshushåll räknas som att ha låg inkomststandard om den huvudsökande för det året har ingått i ett hushåll med låg inkomststandard enligt SCB:s framtagning. Andelen individer av befolkningen som har låg inkomststandard är baserat på hela befolkningen och inte enbart barnhushåll eftersom statistiken saknar sådan indelning.¹¹⁴ Tidsseriebrott mellan 2010 och 2011 på grund av att låg inkomststandard 1999–2010 baseras på SCB:s urvalsundersökning Hushållens ekonomi och 2011–2022 baseras på registeruppgifter.

Bostadsbidraget utgör en betydande del av inkomsten för de barnhushåll som får bostadsbidrag. Bostadsbidraget utgör kring en femtedel av den ekonomiska standarden för bostadsbidragshushållen. För hushållen med lägst inkomster utgör bostadsbidraget kring en tredjedel av den ekonomiska standarden, se diagram 16.

¹¹⁴ Den hushållindelning som finns är i ensamstående respektive sammanboende barnhushåll. Trenden för ensamstående respektive sammanboende barnhushåll är densamma som för hela befolkningen. Källa: SCB.

Diagram 16 Bostadsbidragets genomsnittliga andel av ekonomisk standard (bostadsbidragshushåll), fördelad efter inkomstdeciler, 2000–2022



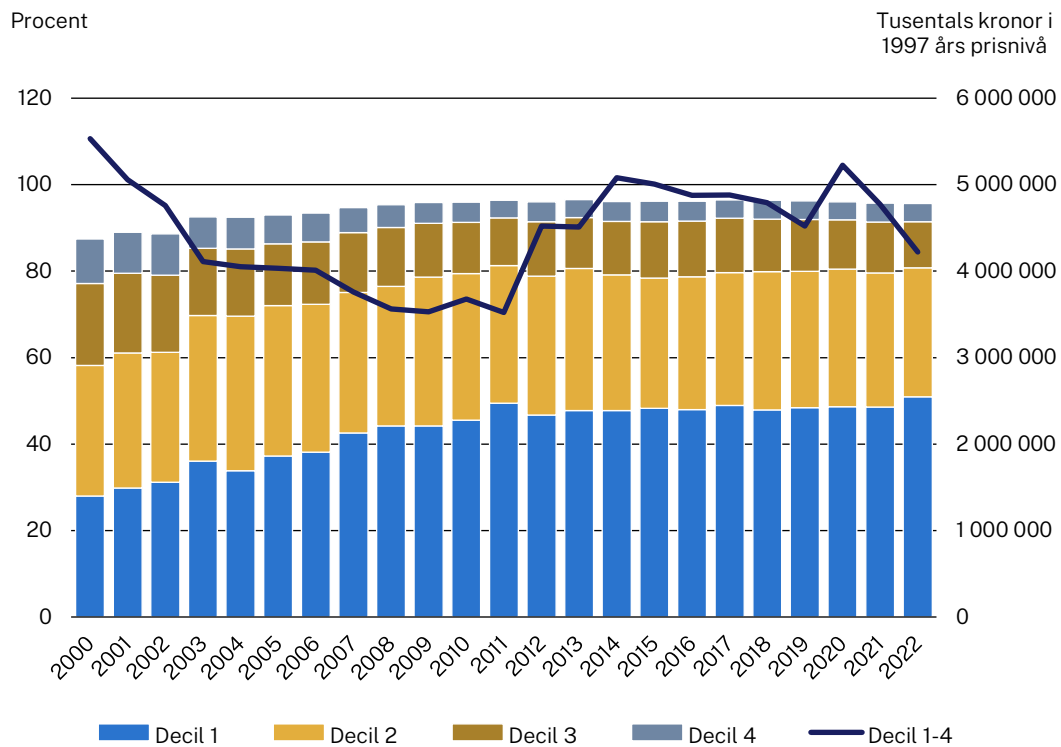
Källa: IoT (SCB). Riksrevisionens bearbetning.

Bostadsbidraget går i större utsträckning till barnhushållen med lägre inkomst i slutet av granskningsperioden jämfört med början av granskningsperioden. Omfördelningen skedde fram till kring 2010 varefter fördelningen har legat någorlunda stabilt, se diagram 17. Omfördelningen beror bland annat på att inkomstgränserna för när bostadsbidraget börjar räknas av inte har följt med i inkomstutvecklingen i Sverige.¹¹⁵ Till följd av att bostadsbidraget koncentrerats till barnhushållen med lägre inkomster samtidigt som bidragsbeloppet höjts flera gånger får barnhushållen ett högre bostadsbidrag i slutet av granskningsperioden jämfört med tidigare.¹¹⁶

¹¹⁵ Se diagram 3 i avsnitt 2.5.

¹¹⁶ Se diagram 4 i bilaga 2.

Diagram 17 Fördelning av utbetalt bostadsbidrag efter inkomstdeciler, 2000–2022



Källa: IoT (SCB). Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: Inkomstdecilerna är beräknade efter ekonomisk standard.

4.2 Skillnader i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn

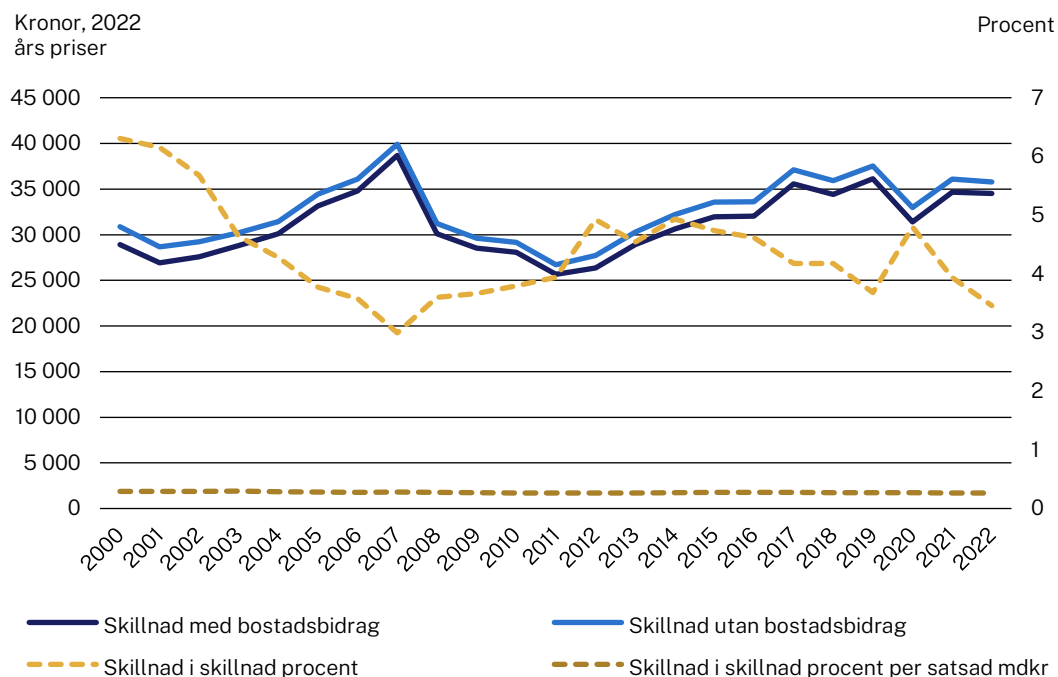
Bostadsbidraget ingår som en av flera förmåner som riktar sig till barnhushåll i den ekonomiska familjepolitiken. Bidraget ingår således i den större ekonomiska familjepolitiken som i sin helhet syftar till att utjämna de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Det är sedan tidigare belagt att den totala utjämnande effekten av den ekonomiska familjepolitiken har minskat under granskningsperioden. Enligt tidigare studie minskade den utjämnande effekten fram till 2010 och har därefter varit någorlunda jämn.¹¹⁷

Vi kan konstatera att bostadsbidragets bidrag till minskning av skillnaden i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn har varierat under granskningsperioden. Vi har följt hur stor andel som bostadsbidraget utgör av skillnaden i ekonomisk standard mellan barnhushåll och hushåll utan barn. Den andelen har varierat mellan 3 och 6 procentenheter, se diagram 18. Bostadsbidraget har således utgjort en begränsad utjämning mellan hushåll med och utan barn. Det finns inte heller någon tydlig utvecklingstrend över granskningsperioden. Därtill har minskningen av skillnaden i ekonomiska villkor per miljard kronor i utgifter för

¹¹⁷ Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017, s. 36 f. Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi*, 2023, s. 46.

bostadsbidraget varit närmast oförändrad under granskningsperioden. Det innebär att bostadsbidragets bidrag till att minska skillnaderna i ekonomiska villkor har varit detsamma under granskningsperioden.

Diagram 18 Skillnad i genomsnittlig ekonomisk standard med/utan bostadsbidrag (2022 års priser och procent) mellan hushåll med och utan barn*, 2000–2022



Källa: IoT (SCB), Riksrevisionens bearbetning.

Anm.: * Avser individer i helårshushåll och hushåll med disponibel inkomst skild från noll. Barnhushåll bestående endast barn av barn, i huvudsak ensamboende gymnasiestuderande, är exkluderade.

Vidare kan vi konstatera att bostadsbidraget spelar störst roll i minskningen av ekonomiska villkor mellan barnhushåll med ett barn och hushåll utan barn. För resterande barnhushåll med olika antal barn är den utjämnande förmågan likartad.¹¹⁸

¹¹⁸ Se diagram 43 i bilaga 2.

5 Regeringens säkerställande av bidragets måluppfyllelse

Regeringen har följt upp bostadsbidragets bostads- och familjepolitiska syften kontinuerligt. Uppföljningen av det bostadspolitiska syftet har dock varit mer sporadisk och koncentrerad till vissa tidsperioder.

Regeringen har kontinuerligt återrapporterat till riksdagen måluppfyllelsen av det familjepolitiska syftet. Det bostadspolitiska syftet har däremot återrapporterats i låg utsträckning. Regeringen återrapporterade tydliga indikatorer för bostadsbidraget fram till och med 2006 i budgetpropositionen men har därefter slutat med det bostadspolitiska perspektivet i återrapporteringen.

Regeringen har tagit fram förslag på åtgärder till följd av brister som har identifierats i bostadsbidraget. Exempelvis har regeringen vid olika tillfällen höjt beloppet per barn och infört ett nytt särskilt bidrag för växelvist boende för att anpassa bostadsbidraget utifrån förändrade levnadsförhållanden. Regeringen har däremot endast tagit fram ett fåtal förslag på åtgärder som knyter an till det bostadspolitiska syftet. Regeringen har inte angett en förbättrad bostadspolitisk måluppfyllelse som motiv till dessa förslag.

5.1 Regeringens uppföljning och återrapportering av bostadsbidragets måluppfyllelse

Regeringen har i tillräcklig utsträckning följt upp och återrapporterat till riksdagen hur bostadsbidraget når sitt familjepolitiska syfte. Däremot har regeringens uppföljning och återrapportering av det bostadspolitiska syftet vissa brister. Regeringen har följt upp det bostadspolitiska syftet med mindre regelbundenhet än det familjepolitiska syftet. Regeringen har inte återrapporterat måluppfyllelsen av det bostadspolitiska syftet till riksdagen efter 2006.

5.1.1 Det familjepolitiska syftet är väl uppföljt och återrapporterat

Regeringen har återkommande följt upp hur de ekonomiska familjepolitiska målen uppnås. Kopplingen till bostadsbidraget är inte alltid självklar men givet att bostadsbidraget är en tydlig del av den ekonomiska familjepolitiken och särskilt en större del av de behovsprövade familjestöden framgår därigenom bostadsbidragets måluppfyllelse till viss del. Regeringens återrapportering har utgått från samma årliga uppföljning och har varit likartad över åren.

Regeringen har främst följt upp den ekonomiska familjepolitiken genom Försäkringskassans årliga rapporter om barnhushållens ekonomi som sedan har legat till grund för den återrapportering som regeringen har lämnat till riksdagen genom budgetpropositionerna. Det är inte alltid som bostadsbidragets specifika bidrag följs upp eller beskrivs utan uppföljningen utgår från den samlade ekonomiska familjepolitiken. Den uppföljning som regeringen har gjort genom

Försäkringskassans rapporter och nedanstående mått har också varit de som återrapporterats till riksdagen genom budgetpropositionerna.¹¹⁹

Regeringens uppföljning av barnhushållens ekonomiska levnadsstandard har bestått av tre olika mått på ekonomisk levnadsstandard: låg ekonomisk standard, låg *absolut* ekonomisk standard och låg inkomststandard. Både låg ekonomisk standard och låg inkomststandard förklaras i avsnitt 1.3.2. Låg *absolut* ekonomisk standard utgår från gränsen för låg ekonomiska standard ett visst startår och skrivs sedan upp med utvecklingen av konsumentprisindex till det studerade året; ofta väljs startåret fem år innan det aktuella året. Under perioden 2010 till 2021 användes låg ekonomisk standard och låg *absolut* ekonomisk standard.¹²⁰ Dessförinnan följde regeringen hur den ekonomiska standarden hos barnhushåll skilde sig från hushåll utan barn.¹²¹ Regeringen övergav låg *absolut* ekonomisk standard som mått till förmån för låg inkomststandard 2022.¹²² Regeringens avsikt är att fortsatt använda låg inkomststandard som mått.¹²³

Utöver de specifika måtten på ekonomisk levnadsstandard har regeringen också följt upp hur stor andel av barnhushållens disponibla inkomst som utgörs av olika former av familjeekonomiska stöd. Därtill har regeringen redovisat med hur stor procentandel som den ekonomiska familjepolitiken bidrar till att utjämna inkomstskillnaderna mellan hushåll med och utan barn.¹²⁴ Även den ekonomiska familjepolitikens generella fördelningsprofil återges kontinuerligt där det framgår hur det skiljer sig mellan de generella bidragen och de behovsprövade bidragen.¹²⁵

Utöver regeringens uppföljning genom Försäkringskassans årliga rapporter och budgetpropositionen har regeringen också gett särskilda uppdrag under granskningsperioden som fokuserat på att följa upp enskilda förändringar av bostadsbidraget som kopplar an till det familjepolitiska syftet. Tydligast är ett uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen om att följa upp reformen inom bostadsbidrag och underhållsstöd för barn som bor växelvis. Särskilt skulle de ekonomiska konsekvenserna för de hushåll som berördes av förändringen analyseras.¹²⁶

Regeringen har under granskningsperioden även tillsatt tre utredningar som sett över delar av den ekonomiska familjepolitiken där bostadsbidraget ingått som en del i

¹¹⁹ Jämför exempelvis Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2021*, 2021 och prop. 2021/22:1, utg.omr. 12.

¹²⁰ Se t.ex. prop. 2009/10:1, utg.omr. 12, s. 20 och prop. 2016/17:1, utg.omr. 12, s. 22.

¹²¹ Se t.ex. prop. 2005/06:1, s. 17 f.

¹²² Prop. 2021/22:1, utg.omr. 12.

¹²³ Regeringskansliets svar på skriftliga frågor, 2024-04-22.

¹²⁴ Se t.ex. prop. 1999/2000:1, utg.omr. 12, s. 15 ff, prop. 2005/06:1, utg.omr. 12, s. 17 ff, och prop. 2018/19:1, utg.omr. 12, s. 15 ff.

¹²⁵ Se t.ex. prop. 2021/22, utg.omr. 12, s. 23.

¹²⁶ Regeringsbeslut, S2018/03699/SF, S2018/04034/SF.

utredningsdirektiven.¹²⁷ Det familjepolitiska syftet med bostadsbidraget har även berörts av utredningar där det inte uttryckligen har ingått i utredningsdirektivet.¹²⁸

5.1.2 Uppföljningen och återrapporteringen av det bostadspolitiska syftet har vissa brister

Regeringens uppföljning av hur bostadsbidraget har nått sitt bostadspolitiska syfte har varit mer sporadisk än den kontinuerliga uppföljning som regeringen har gjort av det familjepolitiska syftet. En möjlig förklaring till det är att regeringens uppföljning av det familjepolitiska syftet är kopplat till den ekonomiska familjepolitiken medan det krävs en uppföljning av bostadsbidraget som enskild förmån och verksamhet för att även det bostadspolitiska syftet ska beröras. Regeringens återrapportering av det bostadspolitiska syftet till riksdagen upphörde efter 2006 i samband med att bostadsbidraget flyttades från utgiftsområde 18 till utgiftsområde 12.

Under de första åren av vår granskningsperiod följde regeringen upp och återrapporterade i budgetpropositionen för ett antal indikatorer med bäring på det bostadspolitiska syftet med bostadsbidraget. Regeringen följde upp och återrapporterade den genomsnittliga boendekostnaden för olika hushållstyper med och utan bostadsbidrag, hur stor del av bostadskostnaden som bostadsbidraget täckte och andelen hushåll med bostadsbidrag som hade en utrymmesstandard under, enligt och över trångboddhetsnorm.¹²⁹ Denna uppföljning och återrapportering skedde under vissa år mellan 1997 och 2006.¹³⁰

Regeringskansliet har uppgett att anledningen till att regeringen inte längre rapporterar detta i budgetpropositionen är att resultatredovisningen i budgetpropositionen ska utgå från målen för utgiftsområdet och eftersom det inte finns något bostadspolitiskt mål i utgiftsområde 12 där bostadsbidraget redovisas, återrapporterar regeringen inga bostadspolitiska resultat för bostadsbidraget.¹³¹ Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena.¹³² Återrapporteringen av det bostadspolitiska syftet upphörde i samband med att återrapporteringen av bostadsbidraget flyttade från utgiftsområde 18, som behandlar bostadspolitik, till utgiftsområde 12 som behandlar ekonomisk trygghet för familjer och barn.¹³³ Regeringskansliet hänvisar även till att resultatindikatorerna för utgiftsområde 18 ändrades i samband med att målet för

¹²⁷ Dir. 2000:16. Dir. 2009:56. Dir. 2018:97.

¹²⁸ SOU 2017:47.

¹²⁹ Se exempelvis prop. 1999/2001, utg.omr. 18, s. 39.

¹³⁰ Se t.ex. prop. 1998/99:1, utg.omr. 18, s. 19, prop. 2003/04:1, utg.omr. 18, s. 66 f, och prop. 2005/06:1, utg.omr. 18, s. 78.

¹³¹ Regeringskansliets svar på skriftliga frågor, 2024-04-22.

¹³² Se 10 kap. 3 § budgetlagen

¹³³ Prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:KU22, rskr. 2006/07:223.

utgiftsområdet ändrades 2008, vilket innebar att goda bostäder inte inkluderas i målet längre.¹³⁴

Vidare har det bostadspolitiska syftet varit föremål för särskild uppföljning inom ramen för några utredningsdirektiv och särskilda regeringsuppdrag.¹³⁵ Vi kan konstatera att uppföljningen varit mer i fokus under vår granskningsperiods början och att den uppföljning som skett under senare år har varit begränsad. Utvecklingen mot att bostadskostnaden spelat mindre roll för hur stort bostadsbidraget blir har varit känd för regeringen genom de tillsatta utredningarna men även andra utredningar och bland annat granskningar av Riksrevisionen.¹³⁶ Det har däremot saknats ett tydligt fokus på bostadsbidragshushållens möjlighet att efterfråga en god och tillräckligt rymlig bostad i regeringens uppföljning.

5.2 Regeringens förslag till förändringar av bostadsbidraget

Regeringen har sedan den större reformen av bostadsbidraget 1997 genomfört ett antal förändringar av bostadsbidraget. Bidragets grundläggande konstruktion har däremot varit densamma under hela granskningsperioden. De förändringar som regeringen har lämnat förslag på, och som riksdagen har beslutat om, går att härleda till bristande måluppfyllelse framför allt vad avser det familjepolitiska syftet. Regeringen har alltså genomfört förändringar med anledning av förändrad måluppfyllelse av bostadsbidraget. Samtidigt har vi iakttagit att regeringen endast genomfört ett fåtal förändringar som knyter an till det bostadspolitiska syftet trots att vi kan iakta att måluppfyllelsen vad gäller tillräckligt rymliga bostäder har blivit sämre. Motivet till dessa förändringar var heller inte att tydligare styra bostadskonsumtionen hos hushåll med bostadsbidrag. Därutöver har regeringen till följd av ekonomiskt svåra tider infört ett tillfälligt tilläggsbidrag för att stötta ekonomiskt utsatta hushåll.

5.2.1 Flera förändringar för att stärka familjepolitiken

Regeringen har under granskningsperioden lämnat flera förslag på ändringar i bostadsbidraget som syftat till att stärka den ekonomiska situationen för barnfamiljer. Riksdagen har ställt sig bakom alla de förslag som regeringen lämnat.

En genomgång av de förändringar i bostadsbidraget som har haft störst betydelse för bidragsnivån återfinns i avsnitt 2.2. Två av de förändringar som tydligt kopplar till familjepolitiken är införandet av umgängesbidrag för barn som bor hos en förälder vid vissa enstaka tillfällen och införandet av ett särskilt bidrag för växelvist boende

¹³⁴ Regeringskansliets svar på skriftliga frågor, 2024-04-22. Prop. 2007/08:1, s. 15 f, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116.

¹³⁵ Dir. 2000:16. Dir. 2018:97. Regeringsbeslut S2004/4279/SF.

¹³⁶ SOU 2001:24. SOU 2011:51. SOU 2021:101. Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, 2017. Riksrevisionen, *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat*, 2019.

barn.¹³⁷ Syftet med införandet av särskilt bidrag för växelvist boende barn var primärt att anpassa lagstiftningen till hur politiken bedömde att barnfamiljer i dagens samhälle ser ut.¹³⁸

Utöver införandet av nya bidrag kopplat till hur ofta barnet bor i hushållet så har det särskilda bidraget som ges per hemmavarande barn höjts i flera omgångar. Även umgängesbidraget har höjts. Varje höjning har motiverats med att stärka barnhushållens ekonomi.¹³⁹

5.2.2 Fåtal förändringar som stärker bostadspolitiken

Det har endast genomförts ett fåtal förändringar i bostadsbidraget som knyter an till det bostadspolitiska syftet. Ungdomshushållen fick höjt bostadsbidrag genom att andelen av bostadskostnaden som utgör grund för bostadsbidrag ökades.¹⁴⁰ Motivet till förändringen var dock att stärka ekonomin för unga utan barn, inte att tydligare styra bostadskonsumtionen hos bostadsbidragshushållen.¹⁴¹

En annan förändring som ökade storleken på bostadsbidraget som berodde av bostadskostnaden var sänkningen av golvet för intervallet av bostadskostnaden som är bidragsgrundande för barnhushåll.¹⁴² Inte heller denna förändring motiverades med att tydliggöra bostadsbidragets bostadspolitiska syfte utan kopplades till att stärka ekonomin för barnfamiljer med den sämsta ekonomin.¹⁴³

En förändring som minskade hur mycket bostadsbidrag ett barnhushåll fick baserat på bostadskostnaden var när regeringen föreslog att slå samman de två intervall av bostadsbidragsgenererande bostadskostnad som fanns tidigare, se avsnitt 2.2. Ändringen minskade hur mycket bostadsbidrag som genererades av bostadskostnaden för barnhushåll. För att kompensera för inkomstbortfallet av förändringen höjdes det särskilda bidraget för hemmavarande barn och umgängesbidrag infördes för barnhushåll.¹⁴⁴

5.2.3 Höjningarna av inkomstgränsen träffar brett men bara för barnfamiljer

De höjningar som gjordes av inkomstgränsen för när bostadsbidraget börjar räknas av med 20 procent innebar ökat bostadsbidrag för bostadsbidragshushållen både när det gäller bidrag för bostadskostnaden och de bidrag som lämnas för antalet barn. Dessa förändringar gynnar båda syftena genom att höja bidragsbeloppet i sin helhet,

¹³⁷ Prop. 2004/05:112, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281. Prop. 2017/18:6, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

¹³⁸ Prop. 2017/18:6, s. 25 f.

¹³⁹ Prop. 2004/05:112, s. 13, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281. Prop. 2011/12:1 utg.omr. 12, s. 29–31, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85. Prop. 2013/14:1 utg.omr. 12, s. 30, bet. 2013/14:SfU1, rskr. 2013/14:100.

¹⁴⁰ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 12, s. 29–31, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85.

¹⁴¹ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 12, s. 29–31.

¹⁴² Prop. 2011/12:1, utg.omr. 12, s. 29–31, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85.

¹⁴³ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 12, s. 29–31.

¹⁴⁴ Prop. 2004/05:112, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

vilket stärker barnhushållens ekonomi och ökar möjligheten att ha råd med en god och tillräckligt rymlig bostad. Emellertid gjordes höjningarna endast för barnfamiljer. Den första höjningen som gjordes 2017 motiverades med att inkomstgränsen släpats efter prisutvecklingen.¹⁴⁵ De successiva höjningarna som genomfördes mellan 2018 och 2021 motiverades i stället med att kompensera för det minskade bostadsbidrag som blev fallet för vissa hushåll när det särskilda bidraget för växelvist boende barn infördes och för att öka den fördelningsmässiga träffsäkerheten av bostadsbidraget.¹⁴⁶

5.2.4 Tillfälligt tilläggsbidrag för att stötta vissa hushåll

Regeringen föreslog under covid-19-pandemin ett tillfälligt tilläggsbidrag för att stötta ekonomiskt utsatta hushåll som gällde 1 juli 2020 till 31 december 2020 samt 1 juli 2021 till 31 december 2021, vilket riksdagen godkände.¹⁴⁷ Därefter infördes det tillfälliga tilläggsbidraget ånyo 1 juli 2022 till följd av den höga inflationen och har gällt sedan dess.¹⁴⁸ Regeringen har betonat att tilläggsbidraget är ett bidrag av extraordinär karaktär som bör lämnas under begränsad tid.¹⁴⁹

Regeringens motiv till att införa det tillfälliga tilläggsbidraget var att stötta ekonomiskt utsatta hushåll som fick eller riskerade att få kraftigt sänkta inkomster till följd av covid-19-pandemin och därefter för att klara de snabbt ökade levnadsomkostnaderna.¹⁵⁰ Regeringen redogjorde vidare för att bostadsbidraget är en fördelningsekonomiskt träffsäker förmån men ändå en förmån som inte når alla som kan ha behov av ett ekonomiskt stöd på grund av sänkta disponibla inkomster. Därtill beskrev regeringen att bostadsbidraget är en komplex förmån med många kvalifikationskrav och villkor som påverkar både rätten till förmånen och dess storlek. Regeringen angav att användandet av bostadsbidraget trots detta var motiverat eftersom det var angeläget att i närtid kunna ge ekonomiskt stöd till de barnhushåll som har lägst inkomster.¹⁵¹ Vidare menade regeringen att ungdomshushåll inte behövde ta del av det tillfälliga tilläggsbidraget eftersom sådana hushåll redan fått vissa lättnader kopplat till covid-19-pandemin.¹⁵² Användandet av bostadsbidraget som förmån för att fördela stöd till ekonomiskt utsatta hushåll har således inneburit att stödet enbart går till barnhushåll.

¹⁴⁵ Prop. 2016/17:1, utg.omr. 12, s. 35, bet. 2016/17:SfU3, rskr. 2016/17:121.

¹⁴⁶ Prop. 2017/18:6, s. 35.

¹⁴⁷ Prop. 2019/20:167, bet. 2019/20:FiU60, rskr. 2019/20:293. Prop. 2020/21:99, bet. 2020/21:FiU21, rskr. 2020/21:385.

¹⁴⁸ Se 97 kap. 23 a § SFB. Se även prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463. Prop. 2022/23:99, bet. 2022/23:FiU21, rskr. 2022/23:254. Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:SfU3, rskr. 2023/24:90. Prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:130.

¹⁴⁹ Prop. 2022/23:1, utg.omr. 12, s. 26.

¹⁵⁰ Prop. 2019/20:167, s. 21. Prop. 2021/22:269, s. 73 f.

¹⁵¹ Prop. 2019/20:167, s. 21. Prop. 2021/22:269, s. 74.

¹⁵² Prop. 2019/20:167, s. 22.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens slutsats är att bostadsbidraget inte är effektivt utformat i förhållande till sitt bostadspolitiska syfte medan det är effektivt utformat i förhållande till sitt familjepolitiska syfte. Den bostadspolitiska måluppfyllelsen har försämrats i och med att hushåll med bostadsbidrag har blivit mer trångbodda. Den familjepolitiska måluppfyllelsen har förbättrats i och med att den ekonomiska levnadsstandarden har förbättrats hos barnhushåll med bostadsbidrag. Regeringen har inte säkerställt att det bostadspolitiska syftet med bostadsbidraget nås. Däremot har regeringen genom uppföljning, återrapportering och förslag till förändringar av bostadsbidraget säkerställt att det familjepolitiska syftet nås.

6.1 Bostadsbidragets bostadspolitiska måluppfyllelse har försämrats

Riksrevisionen bedömer att möjligheterna för hushåll med bostadsbidrag att efterfråga goda bostäder är oförändrade under granskningsperioden. En sammanvägd bedömning av utvecklingen för bostadens värdeår, områdets socioekonomiska nivå och lägenhetshyran är att det varken har skett en tydlig förbättring eller försämring över tid för hushåll med bostadsbidrag. Bostadens värdeår har inte förändrats på ett betydande sätt för hushåll med bostadsbidrag. Överrepresentationen för hushåll med bostadsbidrag i områden med socioekonomiska utmaningar har varit relativt konstant under perioden. Hyrorna ökade i långsammare takt för hushåll med bostadsbidrag jämfört med samtliga hyreslägenheter fram till 2014. Det tyder på att hushåll med bostadsbidrag under den här perioden fick en något försämrad standard jämfört med hela beståndet av hyreslägenheter. Därefter har utvecklingen varit likartad.

Riksrevisionen bedömer att möjligheterna för hushåll med bostadsbidrag att efterfråga tillräckligt rymliga bostäder har försämrats. Bedömningen grundas i att trångboddheten i hushåll med bostadsbidrag har ökat under granskningsperioden. Trångboddheten har ökat oberoende av vilken gruppering av hushållen med bostadsbidrag som Riksrevisionen har analyserat. Trångboddheten har även ökat hos hushåll med bostadsbidrag som för varje givet år är jämförbart fattiga. Således tycks inte ökningen av trångboddhet bero på att hushåll med bostadsbidrag har relativt sett lägre inkomster jämfört med tidigare.

Riksrevisionen konstaterar att de ekonomiska förutsättningarna för hushåll med bostadsbidrag till viss del har försämrats. Det är färre hushåll med bostadsbidrag som har råd med både *normala* hushållsutgifter och hyran för en tillräckligt rymlig bostad. Det tillskott som bostadsbidraget ger till hushållens inkomst hjälper även färre hushåll med bostadsbidrag att klara både hushållsutgifterna och hyran. Däremot så är det ungefär lika stor andel av hushållen med bostadsbidrag som har råd med både *nödvändiga* hushållsutgifter och hyran. Därtill så är bostadsbidragets andel av

hushållens faktiska bostadskostnad på ungefär samma nivå som tidigare. Sammantaget har alltså de ekonomiska förutsättningarna försämrats om hushållens utgifter beräknas utifrån *normala* hushållsutgifter men är däremot likartade om utgifterna beräknas utifrån *nödvändiga* hushållsutgifter.

Riksrevisionen konstaterar att även andra förutsättningar för att bostadsbidraget ska ge möjlighet att efterfråga en god och tillräckligt rymlig bostad har försämrats. Bland annat har barnhushållen i genomsnitt fler barn jämfört med tidigare. Därtill har andelen hyresrätter av bostadsbeståndet minskat, vilket minskar utbudet av den upplåtelseform som de allra flesta hushåll med bostadsbidrag bor i. Hushåll med bostadsbidrag har dessutom sedan tidigare en nackdel jämfört med andra hushåll genom att vissa hyresvärdar inte accepterar bostadsbidraget som inkomst när de gör en bedömning mot inkomstkravet för nya hyresgäster.

Förutsättningarna har försämrats samtidigt som bostadsbidragets styrning mot en viss typ av bostadskonsumtion har minskat. Styrningen har minskat eftersom bidraget för bostadskostnaden utgör en mindre del av det totala bostadsbidraget. Därtill har bidraget för bostadskostnaden inte följt med i hyresutvecklingen. Bidraget för bostadskostnaden blir således i princip detsamma för ett hushåll oavsett vilken typ av boende, och därmed bostadskostnad, som ett hushåll har.

Samttaget kan alltså den försämrade bostadspolitiska måluppfyllelsen bero på att bostadsbidraget i lägre grad styr mot tillräckligt rymliga bostäder och på att förutsättningarna att efterfråga en tillräckligt rymlig bostad försämrats.

6.2 Bostadsbidragets familjepolitiska måluppfyllelse har förbättrats

Riksrevisionen bedömer att bostadsbidraget nu bättre når det familjepolitiska målet om god ekonomisk levnadsstandard jämfört med tidigare. Bedömningen grundar Riksrevisionen i att det är en lägre andel av individer i barnhushåll med bostadsbidrag som lever i absolut fattigdom i slutet av granskningsperioden än i början. Dessutom hjälper bostadsbidraget en högre andel av individer i barnhushåll ur absolut fattigdom.

Bostadsbidragets bidrag till minskning av skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn har varierat under granskningsperioden och visar inte på någon tydlig försämring eller förbättring. Utjämnningen i ekonomiska villkor har varit lika stor per satsad krona vilket innebär att minskningen av skillnaderna i ekonomiska villkor i hög grad beror på hur stora utgifterna är.

Under granskningsperioden har bostadsbidraget i högre utsträckning fördelats till barnhushåll med lägre inkomster. Anledningen är bland annat att de inkomstgränser som gäller för när bostadsbidraget räknas av inte har följt med inkomstutvecklingen i Sverige och att bidragsbeloppet per barn har höjts för de hushåll som fortsatt får bostadsbidrag. När hushållens inkomster ökar samtidigt som inkomstgränserna är

desamma kommer därför vissa hushålls bostadsbidrag att minska medan andra hushåll inte längre kvalificerar sig för bostadsbidrag. Det finns således en inbyggd omfördelande funktion i bostadsbidragets utformning genom att inkomstgränserna inte är indexerade enligt inkomstutvecklingen. Utgifterna för bostadsbidraget minskar när vissa hushåll får mindre eller inget bostadsbidrag, vilket frigör ekonomiska resurser. Om dessa resurser används för att höja bostadsbidraget för de hushåll som fortsatt kvalificerar sig innebär det att befintliga resurser används mer effektivt för att i högre grad träffa och stötta hushåll som inte lever med god ekonomisk levnadsstandard.

6.3 Regeringen har inte säkerställt att bostadsbidraget når sitt bostadspolitiska syfte

Riksrevisionen bedömer att regeringens uppföljning och återrapportering av det familjepolitiska syftet har varit tillräcklig men att uppföljningen och återrapporteringen har vissa brister vad gäller det bostadspolitiska syftet. Regeringen har kontinuerligt följt upp den familjepolitiska måluppfyllelsen, främst inom ramen för hela den ekonomiska familjepolitiken. Den bostadspolitiska måluppfyllelsen har följts upp i lägre utsträckning. Återrapporteringen av det familjepolitiska syftet har likt uppföljningen varit tillräcklig medan den bostadspolitiska återrapporteringen varit sämre under senare delar av granskningsperioden. Regeringskansliet uppger att det beror på att utgiftsområde 12, där bostadsbidraget ingår, saknar bostadspolitiska mål som ska återrapporteras, vilket är i linje med hur budgetlagen är formulerad. Riksrevisionen bedömer att även om det bostadspolitiska syftet med bostadsbidraget inte är direkt kopplade till det specifika utgiftsområdet, så förhindrar det inte regeringen att återrapportera måluppfyllelsen till riksdagen. Riksrevisionen bedömer att regeringen borde ha informerat riksdagen om den försämrade bostadspolitiska måluppfyllelsen av bostadsbidraget, särskilt mot bakgrund av att riksdagen tidigare uttalat att förändringar i måluppfyllelsen skulle rapporteras.

Regeringen har återkommit till riksdagen med förslag på förändringar i bostadsbidraget för att åtgärda bristande familjepolitisk måluppfyllelse. Däremot har regeringen endast genomfört ett fåtal förändringar som knyter an till det bostadspolitiska syftet. Riksrevisionen bedömer att dessa förändringar inte styr mot en bättre bostadspolitisk måluppfyllelse även om de stärker ekonomin för hushåll med bostadsbidrag. Sammantaget har regeringen inte säkerställt att bostadsbidraget uppfyller sitt bostadspolitiska syfte. Däremot bedömer Riksrevisionen att regeringen har säkerställt att bostadsbidraget uppfyller sitt familjepolitiska syfte.

6.4 Bostadsbidragets delade syfte gör det svårare att uppnå målen

Det har i tidigare utredningar samt i granskningar av Riksrevisionen konstaterats att bostadsbidraget förskjutits mer åt det familjepolitiska syftet. I denna granskning gör Riksrevisionen samma bedömning. Regeringen har tagit fram förslag på förändringar i bostadsbidraget för att uppnå det familjepolitiska syftet men däremot inte för det bostadspolitiska syftet. Förändringarna har gjort att bostadsbidraget har följt med i kostnadsutvecklingen i samhället men det har samtidigt gjort att en mindre del av bostadsbidraget beror av bostadens kostnad och storlek. Dessutom har kopplingen mellan bostadens kostnad och storleken på bidraget blivit svagare i denna del. Förskjutningen åt bostadsbidragets familjepolitiska syfte har skett under samma tidsperiod som den bostadspolitiska måluppfyllelsen försämrats. Riksrevisionen bedömer att förändringarna i bostadsbidraget inte har avhjälpt den försämrade bostadspolitiska måluppfyllelsen utan att det finns en risk att de snarare har förstärkt dem.

De förändringar i bostadsbidraget som har genomförts har motiverats med att stärka ekonomin för ekonomiskt utsatta hushåll, barn- såväl som ungdomshushåll. Förändringarna i bostadsbidraget har inte genomförts med ett uttalat syfte att minska styrningen av hushållens bostadskonsumtion. Riksrevisionen bedömer att detta aktualiserar frågan om huruvida de två syftena bör finnas i en och samma förmån, vilket behandlades i utredningen om bostadsbidrag och underhållsstöd. Risken är att måluppfyllelsen av det ena syftet försämrats när förändringar genomförs för att bidra till det andra syftet. Om exempelvis styrningen mot en god och tillräckligt rymlig bostad ökade skulle det kunna innebära att bostadsbidraget blir mindre träffsäkert mot barnhushåll som är i behov av ekonomiskt stöd men som inte har möjlighet att efterfråga bostäder som motsvarar deras behov.

En ytterligare faktor i bostadsbidragets konstruktion är hur mycket nivån på bidraget ökar med antalet barn. Idag ger det första barnet ett stort bidrag men det andra och tredje barnet ger endast en mindre ökning av bidraget och ytterligare barn påverkar inte bidragets nivå. Det leder till att bostadsbidraget i sin utformning är mindre effektivt för att uppnå både det familje- och bostadspolitiska syftet för större barnhushåll. Det är också de större barnhushållen som är mest trångbudda och i större utsträckning lever i absolut fattigdom.

Utöver bostadsbidragets två syften har bostadsbidraget genom det tillfälliga tilläggsbidraget fått ett tredje syfte, vilket är att stötta resurssvaga hushåll i ekonomiskt svåra tider. Riksrevisionen bedömer att bostadsbidraget har flera bestämmelser som kan vara mindre lämpliga utifrån syftet att stötta resurssvaga hushåll i ekonomiskt svåra tider. Det gäller både regelverket för vilka hushåll som kan få bostadsbidrag och hur stort bidraget blir. Exempelvis beror nivån på bostadsbidraget, och därmed tilläggsbidraget, bland annat på hur stort hushållet bor.

Vidare behöver målgruppen för det tredje syftet inte nödvändigtvis vara densamma som för de redan existerande syftena. Bostadsbidraget, med barn- eller ungdomshushåll som målgrupp, var dock det statligt tillgängliga medlet för att nå åtminstone en del av de resurssvaga hushållen. Det tillfälliga tilläggsbidraget gick till barnhushåll medan andra ekonomiskt utsatta grupper inte fick något bidrag. Även om intentionen är att endast stötta barnhushåll så innebär bostadsbidragets begränsningar att bara vissa resurssvaga hushåll kan nås. Behovet av att agera snabbt är ett relevant skäl till att nyttja befintliga förmåner men givet att behovet av att stötta ekonomiskt svaga hushåll kvarstår över en längre tid finns det skäl att se över vilka alternativa lösningar och konstruktioner som är möjliga och bättre anpassade till syftet.

6.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Se över bostadsbidragets utformning för att möjliggöra en bättre måluppfyllelse. Översynen kan bland annat inkludera:
 - om det är lämpligt att både det bostadspolitiska och det familjepolitiska syftet ligger i samma förmån
 - hur den bostadspolitiska måluppfyllelsen kan stärkas, exempelvis genom att bostadskostnadsintervallet följer med i hyresutvecklingen.
- Se över om bostadsbidraget är en lämplig förmån för att stötta ekonomiskt svaga hushåll i ekonomiskt svåra tider.
- Följ återkommande upp bostadsbidragets måluppfyllelse vad avser både familje- och bostadspolitik och återrapportera vid behov förändringar till riksdagen. Uppföljningen bör bland annat inkludera utvecklingen av trångboddhet hos hushåll med bostadsbidrag.

Referenslista

Litteratur

Boverket, *Bostadsmarknadsenkäten*, 2013–2022.

Boverket, *Bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med bostadsbidrag*, 2004.

Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2021*, 2021.

Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi – Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2023*, 2023.

Riksrevisionen, *Bostadsbidraget – ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv*, RiR 2017:9, 2017.

Riksrevisionen, *Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat*, RiR 2019:9, 2019.

Riksrevisionen, *Återkrav av bostadsbidrag – lätt att göra fel*, RiR 2018:4, 2018.

SCB, *Att mäta fattigdom*, 2023.

Artiklar

Enström Öst, C., “Economic incentives, Housing allowance, and housing consumption: An unintended consequence of a shift in housing policy”, *Journal of Housing Economics*, vol. 23, 2014.

Utredningar

SOU 2001:23, *Ur fattigdomsfällan*.

SOU 2011:51, *Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och samarbete för barnets skull*.

SOU 2017:47, *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa*.

SOU 2021:101, *Träffsäkert*.

SOU 2022:14, *Sänk tröskeln till en god bostad*.

Riksdagstryck

Dir. 2000:16.

Dir. 2009:59.

Dir. 2018:97.

Ds. 2021:2, *Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen*.

Prop. 1995/96:186, *Nya regler för bostadsbidrag*, bet. 1995/96:BoU11, rskr. 1995/96:229.

Prop. 1998/99:1, *Budgetproposition för 1999*.

Prop. 1999/2001:1, *Budgetproposition för 2000*.

Prop. 2003/04:1, *Budgetproposition för 2004*.

Prop. 2004/05:112, *Ändrade regler för bostadsbidrag*, bet. 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

Prop. 2005/06:1, *Budgetproposition för 2006*.

Prop. 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2006/07:KU22, rskr. 2006/07:223.

Prop. 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012*, bet. 2011/12:SfU1, rskr. 2011/12:85.

Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*, bet. 2013/14:SfU1, rskr. 2013/14:100.

Prop. 2015/16:1, *Budgetproposition för 2016*, bet. 2015/16:SfU3, rskr. 2015/16:88.

Prop. 2016/17:1, *Budgetproposition för 2017*, bet. 2016/17:SfU3, rskr. 2016/17:121.

Prop. 2017/18:6, *Nytt särskilt bidrag inom bostadsbidraget för barn som bor växelvis*, bet. 2017/18:SfU6, rskr. 2017/18:46.

Prop. 2018/19:1, *Budgetproposition för 2019*.

Prop. 2019/20:167, *Extra ändringsbudget för 2020 – Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset*, bet. 2019/20:FiU60, rskr. 2019/20:293.

Prop. 2021/22:1, *Budgetproposition för 2022*.

Prop. 2021/22:269, *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463.

Prop. 2022/23:1, *Budgetproposition för 2023*, bet. 2022/23:SfU3, rskr. 2022/23:84.

Prop. 2022/23:99, *Vårändringsbudget för 2023*, bet. 2022/23:FiU21, rskr. 2022/23:254.

Prop. 2023/24:1, *Budgetproposition för 2024*, bet. 2023/24:SfU3, rskr. 2023/24:90.

Prop. 2023/24:99, *Vårändringsbudget för 2024*, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:130.

Regeringsbeslut S2004/4279/SF, *Uppdrag avseende bostadsstandard m.m. för barnfamiljer med och utan bostadsbidrag.*

Regeringsbeslut S2018/03699/SF, S2018/04034/SF, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.*

Lagstiftning

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Budgetlagen (2011:203).

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Bilaga 1. Hur bostadsbidraget beräknas

Bostadsbidraget är en bosättningsbaserad och inkomstprövad socialförsäkringsförmån, med barnhushåll och ungdomar 18–28 år som inte har barn som målgrupp.

Tabell 3 Nivån på bostadsbidraget för barnhushåll utifrån antalet barn och vistelsegrad samt hur stor del av bostadskostnaden som är bidragsgrundande

Antal barn	Hemmavarande	Växelvist boende	Tidvist boende	50 % av bostadskostnaden mellan
1	1 500	1 300	500	1 400 och 5 300
2	2 000	1 600	600	1 400 och 5 900
3	2 650	2 100	700	1 400 och 6 600

Anm.: Två hemmavarande barn ger totalt 2 000 kronor, inte $2\,000 \cdot 2$. Intervallet för vilken bostadskostnad som är bidragsgrundande innebär att endast bostadskostnader mellan 1 400 och 5 300 kronor räknas i beräkningen av hur stort bostadsbidraget blir för ett barnhushåll med 1 barn. Är bostadskostnaden 3 000 kronor är således 50 procent av 1 600 kronor bidragsgrundande (3 000–1 400).

För barnhushåll där det samtidigt finns hemmavarande, växelvist och/eller tidvist boende barn beräknas bidraget utifrån konstellationen av barn enligt tabell 4.

Tabell 4 Nivån på bostadsbidraget utifrån olika konstellationer av antalet barn och vistelsegrad

Antal barn	Hemma- varande (barn)	Växelvist (barn)	Tidvist (barn)	Hemma- varande (bidrag)	Växelvist (bidrag)	Tidvist (bidrag)	Summa (bidrag)
2	1	1	0	1 500	300	0	1 800
2	1	0	1	1 500	0	100	1 600
2	0	1	1	0	1 300	100	1 400
3	1	2	0	1 500	800	0	2 300
3	1	0	2	1 500	0	200	1 700
3	0	1	2	0	1 300	200	1 500
3	1	1	1	1 500	300	100	1 900
3	2	1	0	2 000	500	0	2 500
3	2	0	1	2 000	0	100	2 100
3	0	2	1	0	1 600	100	1 700

Tabell 5 Största bostadsytan som är bidragsgrundande för olika typer av hushåll

Antal barn	Bidragsgrundande kvm
1	80
2	100
3	120
4	140
5+	160
Ungdomar 18–28 år	60

Källa: 97 kap. 20 och 28 §§ SFB.

Anm.: Är bostadsytan större än den bidragsgrundande kvadratmetern så avräknas den överstigande ytan från nivån på bostadsbidraget. Om någon i bostadsbidragshushållet har en funktionsnedsättning begränsas inte boytan vid beräkning av bostadskostnaden.¹⁵³

Tabell 6 Garanterat lägsta bostadskostnad som är bidragsgrundande vid minskning utifrån bostadsytan

Antal barn	Garantinivå
1 barn	3 000
2 barn	3 300
3 barn	3 600
4 barn	3 900
5+ barn	4 200

Källa: 97 kap. 21 § SFB. Prop. 1996/97:150, s. 160 ff.

Anm.: Detta innebär att ett barnhushåll med 1 barn inte kan få en lägre bidragsgrundande bostadskostnad än 3 000 kronor även om minskningen av bostadskostnaden utifrån boytan skulle medfört en bostadskostnad på under 3 000 kronor. Är bostadskostnaden från början under 3 000 kronor räknas den däremot inte upp till garantinivån.

Tabell 7 Inkomstgränser för barnhushåll där bostadsbidraget avräknas med 20 procent av inkomsten över gränsen. Visar ökningen av inkomstgränserna som genomfördes under 2017 till 2021

Inkomstgränser fr.o.m. år	Sammanboende	Ensamstående
1997–2017	58 500	117 000
2017	63 500	127 000
1 mars 2018	67 500	135 000
2019	71 000	142 000
2020	74 000	148 000
2021	75 000	150 000

Källa: Försäkringskassan, Vägledning bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar, 2004, s. 88. 97 kap. 15 § SFB.

¹⁵³ Se 97 kap. 28 § SFB.

Tabell 8 Begränsningar i andelen av bostadskostnaden som är bidragsgrundande för ungdomar 18–28 år

Bidragsgrundande kostnadsnivåer	Antal procent av bostadskostnaden som är bidragsgrundande
1 800–2 600 kr	90 procent
2 600–3 600 kr	65 procent

Källa: 97 kap. 26 § SFB.

Bostadsbidraget för ungdomar 18–28 år minskas med en tredjedel om inkomsten överstiger 41 000 för ensamstående och 58 000 kr för makar/sambor.¹⁵⁴ Det innebär att högsta inkomsten som ger rätt till bostadsbidrag är 86 720 kr/år som ensamstående och 103 720 kr/år för sammanboende.¹⁵⁵

Exempel på hur bostadsbidraget beräknas¹⁵⁶

Sofia och Johan har ett hemmavarande barn, ett barn som bor växelvis och ett som tidvis bor hemma. Bostadskostnaden beräknas till 6 000 kronor per månad. Sofias bidragsgrundande inkomst (BGI) är 50 000 kronor och Johans 150 000 kronor. Försäkringskassan ska beräkna det preliminära bostadsbidraget. I exemplet används inkomstgränsen som gällde 1 mars–31 december 2018.

Särskilt bidrag för hemmavarande barn	+ 1 500 kr
Särskilt bidrag för växelvist boende barn	+ 300 kr
Umgängesbidrag	+ 100 kr
Bostadsdelen: 50 procent x (6 000–1 400)	+ 2 300 kr
Maximalt bidrag	= 4 200 kr
Avdrag för inkomst	
20 procent x (150 000–67 500)	= 16 500/12 - 1375 kr
Bidrag efter inkomstavdrag	= 2 825 kr

Det blir inget inkomstavdrag för Sofia eftersom hennes inkomst understiger 67 500 kronor. Det preliminära bostadsbidraget betalas ut med 2 800 kronor per månad.

¹⁵⁴ Se 97 kap. 24 § SFB.

¹⁵⁵ Försäkringskassan, "Bostadsbidrag till unga (under 29 år)", hämtad 2023-08-24.

¹⁵⁶ Försäkringskassan, *Vägledning till bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar*, 2004, s. 89.

Bostadsbidragets måluppfyllelse – trångboddhet och absolut fattigdom (RiR 2024:15)

Riksrevisionen har granskat om bostadsbidraget är effektivt utformat i förhållande till dess bostads- och familjepolitiska syften. Det bostadspolitiska syftet är att ge resurssvaga hushåll möjlighet att efterfråga goda och tillräckligt rymliga bostäder. Det familjepolitiska syftet är att barnhushåll ska få ett bidrag till en god ekonomisk levnadsstandard och att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn.

Bostadsbidragets bostadspolitiska måluppfyllelse har försämrats eftersom de hushåll som får bostadsbidrag i lägre utsträckning bor tillräckligt rymligt. Den familjepolitiska måluppfyllelsen har däremot förbättrats i och med att en lägre andel barnhushåll med bostadsbidrag lever i absolut fattigdom. När det gäller bidragets betydelse för minskade skillnader i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn, eller i hur goda bostäder hushåll med bostadsbidrag bor i, har måluppfyllelsen inte förändrats nämnvärt under den granskade perioden.

Riksrevisionen bedömer att bostadsbidragets tudelade syfte gör det svårare att uppnå de båda syftena med bidraget. Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen att göra en översyn av bostadsbidragets utformning för att möjliggöra en bättre måluppfyllelse.