

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-04-19

DNR: 3.1.1-2016-0864

RIR 2017:9

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

Bostadsbidraget

– ur ett fördelnings- och arbetsmarknadsperspektiv

Riksrevisionen har granskat bostadsbidragets effekter på hushållens ekonomi och drivkrafter till arbete. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Företrädare för Socialdepartementet och Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna professor i nationalekonomi Daniel Waldenström och professor (emeritus) i socialförsäkring Edward Palmer för synpunkter.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisor Nils Lundh har varit föredragande. Ämnessakkunnig och ställföreträdande chef Anna Hessel samt ämnessakkunnig Tomas Ekerby har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Nils Lundh

För kännedom:

Regeringen, Socialdepartementet
Försäkringskassan

BOSTADSBIDRAGET – UR ETT FÖRDELNINGS- OCH ARBETSMARKNADSPERSPEKTIV

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskningen	10
1.2 Syfte och revisionsfrågor	14
1.3 Metod	14
1.4 Bedömningsgrunder	15
1.5 Rapportens disposition	17
2 Bostadsbidragets förändring över tid och dess nuvarande utformning	18
2.1 Bostadsbidraget har utvecklats från bostadsstöd till ett allmänt konsumtionsstöd	18
2.2 Bostadsbidragets nuvarande utformning och regelverk	21
2.3 Synen på marginaleffekter har varierat	22
3 Bostadsbidragets fördelningspolitiska precision	24
3.1 Utvecklingen av bostadsbidragets belopp och inkomstgränser	24
3.2 Färre bostadsbidragstagare men mer varaktigt behov	27
3.3 Allt fler bostadsbidragshushåll under gränsen för låg ekonomisk standard	31
3.4 Bostadsbidragets omfördelande effekt har minskat	36
3.5 Sammanfattande iakttagelser	39
4 Bostadsbidragets marginaleffekter	40
4.1 Marginaleffekter kan påverka arbetsutbudet	40
4.2 Marginaleffekter för typfallshushåll	41
4.3 Marginaleffekterna har i genomsnitt minskat	45
4.4 Marginaleffekter är ett mindre problem med högre inkomst	47
4.5 Sammanfattande iakttagelser	48
5 Arbetsutbudet för unga hushåll utan barn	49
5.1 Metod och design	49
5.2 Förvärvsinkomsten ökar när hushåll överstiger åldersgränsen	50
5.3 Sammanfattande iakttagelser	52
Referenslista	53
Bilaga 1. Databeskrivning och fördjupande diagram	55
Bilaga 2. Bostadsbidragets omfördelande effekt	64
Bilaga 3. Simuleringsmodeller	65
Bilaga 4. Andelen bostadsbidragstagare bland berättigade hushåll	68
Bilaga 5. Vad händer när unga hushåll förlorar bostadsbidraget?	71

BOSTADSBIDRAGET – UR ETT FÖRDELNINGS- OCH ARBETSMARKNADSPERSPEKTIV

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund och syfte

Bostadsbidraget är en behovsprövad förmån som kan sökas av hushåll med barn och hushåll utan barn där mottagarna är mellan 18 och 28 år. Bidraget är en del av det familjepolitiska stöd som syftar till att upprätthålla konsumtionsmöjligheterna hos hushåll med svag ekonomisk ställning, men det har också ett bostadspolitiskt syfte.

Samhällets totala kostnader för bostadsbidraget beror på den makroekonomiska utvecklingen, i synnerhet utvecklingen av inkomster, bostadskostnader och arbetslöshet. Även den demografiska utvecklingen påverkar de totala utgifterna för bostadsbidraget. Exempelvis leder ett större antal barn till att fler hushåll blir berättigade till bostadsbidrag och att högre summor bostadsbidrag betalas ut.

Den senaste stora reformen av bostadsbidraget gjordes 1997. Riksrevisionens bedömning av bostadsbidraget utgår ifrån det fördelningspolitiska syfte som riksdagens bostadsutskott vid tidpunkten anförde: att bostadsbidraget ska riktas till ekonomiskt svaga hushåll. Samtidigt påpekade riksdagen att marginaleffekterna¹ som bostadsbidraget ger upphov till bör minska.

Bostadsbidragets beloppsgränser är inte indexerade utan varje höjning måste ske genom politiska beslut. Eftersom att de höjningar som genomförts har understigit löneutvecklingen och till viss del prisutvecklingen riskerar bostadsbidraget att urholkas. Samtidigt utgör bostadsbidraget fortfarande en viktig del av den disponibla inkomsten för hushåll som tar emot det, i synnerhet för ensamstående med barn. Denna grupp halkar dock efter i inkomstutvecklingen.

Bostadsbidraget ger genom dess inkomstprövning upphov till s.k. marginaleffekter i det inkomstintervall det reduceras mot övriga inkomster, vilket kan påverka incitamenten till arbete. Tidigare forskning har funnit att bostadsbidraget kan ge upphov till en negativ effekt på arbetsutbudet för familjer med barn. Det finns dock ingen tidigare studie som beräknar effekten av bostadsbidrag för unga hushåll utan barn. För denna grupp är det viktigt att bostadsbidraget inte bidrar till att fördröja arbetsmarknadsinträdet eftersom det kan påverka individens livsinkomst och innebära samhällsekonomiska kostnader.

Riksrevisionens prognos visar att antalet bostadsbidragstagare framöver kan komma att öka. Därmed är det viktigt att förmånen har en ändamålsenlig balans

¹ Marginaleffekt avser den del av en inkomstökning som går bort genom skatt eller minskat bidrag. Exempelvis ger en marginaleffekt på 20 % att en inkomstökning på 100 kronor endast ökar den disponibla inkomsten med 80 kronor.

mellan att uppfylla sitt fördelningspolitiska syfte och att samtidigt i möjligaste mån bibehålla de ekonomiska incitamenten till arbete.

Mot bakgrund av dessa motiv har Riksrevisionen granskat bostadsbidraget med utgångspunkt i följande revisionsfrågor:

- Har bostadsbidragets fördelningsmässiga precision utvecklats i linje med riksdagens intentioner?
- Har de samlade marginaleffekterna för bostadsbidragstagarna minskat över tid?
- Kan bostadsbidraget för unga riskera att påverka arbetsutbudet negativt?

Riksrevisionens granskning bygger i huvudsak på analyser av registerdata. För att beräkna bostadsbidragstagarnas marginaleffekter används simuleringsmodellen FASIT. Även litteraturstudier har genomförts för att kartlägga bostadsbidragets historiska utformning samt forskningsresultat och utredningar kopplade till bostadsbidraget.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Bostadsbidragstagarna är i högre grad än tidigare ekonomiskt utsatta. Riksrevisionens granskning visar att de höjningar och förändringar av det maximala bidraget och de inkomstgränser som genomförts under de senaste 20 åren kraftigt understiger löneutvecklingen, men även till viss del utvecklingen av konsumentprisindex (KPI). Som en följd av att det krävs allt lägre reala inkomster för att kvalificera sig för bostadsbidraget har gruppen som tar emot bostadsbidrag minskat. Samtidigt har det genomsnittliga bostadsbidraget ökat, främst sedan höjningarna åren 2012 och 2014. Hushållen uppbär dessutom numera bostadsbidrag under längre perioder än tidigare.

Riksrevisionens kartläggning av bostadsbidragstagarna sedan den senaste stora reformen av bostadsbidraget 1997 visar att bostadsbidraget i allt högre utsträckning har koncentrerats till hushåll med låga inkomster och låg relativ ekonomisk standard.² De senaste höjningarna av bostadsbidraget åren 2012 och 2014 var fördelningspolitiskt träffsäkra då de i huvudsak nådde hushåll med de lägsta inkomsterna.

En stor del av bostadsbidragstagarna har disponibla inkomster som ligger under gränsen för låg relativ ekonomisk standard. År 2014 hade cirka två tredjedelar av hushållen med bostadsbidrag disponibla inkomster som låg under gränsen för låg relativ ekonomisk standard, jämfört med en tredjedel i början av 2000-talet. Cirka en tredjedel av alla bostadsbidragstagare uppbär också ekonomiskt bistånd under 2014.

Mest utsatta av bostadsbidragshushållen är sammanboende med barn, där tre fjärdedelar av hushållen har låg relativ ekonomisk standard, jämfört med två tredjedelar

² Låg relativ ekonomisk standard beräknas som den andel av hushåll som har en ekonomisk standard som är under 60 % av medianen.

av de ensamstående hushållen med barn. Bland sammanboende hushåll med barn uppbär nästan hälften av hushållen också ekonomiskt bistånd parallellt med bostadsbidraget. Att denna grupp bostadsbidragstagare är särskilt ekonomiskt utsatt kan bero på att inkomstgränserna är individualiserade. Det gör att om endast den ena vuxna personen arbetar blir hushållets totala inkomstgräns lägre än för motsvarande ensamstående hushåll. Det kan göra att bostadsbidraget reduceras från lägre inkomster för sammanboende hushåll än för ensamstående. Sammanboende hushåll har också en högre försörjningsbörda då de består av två vuxna personer. Därmed kan dessa hushåll uppbära ekonomiskt bistånd i högre inkomster än motsvarande ensamstående hushåll eftersom ekonomiskt bistånd ger ersättning för två vuxna personer.

Bland hushållen utan barn med bostadsbidrag beräknas cirka 60 procent ha låg relativ ekonomisk standard. Denna grupp består till cirka hälften av studerande, vilket gör att gruppen jämförelsevis kan antas ha bättre möjligheter att öka sina inkomster framöver. Samtidigt uppbärs bostadsbidrag för unga utan barn i kortare perioder än övriga bostadsbidrag (cirka en tredjedel har bara bostadsbidraget för unga ett år).

Bostadsbidragets omfördelande effekter har minskat

För att mäta den totala inkomstomfördelande effekten av bostadsbidraget tillämpas i granskningen en beräkning av bostadsbidragets bidrag till den s.k. Gini-koefficienten.³ Granskningen visar att koncentrationen av bostadsbidraget till dem med allra lägst inkomster har gett bidraget en mer progressiv omfördelande profil. Men eftersom bostadsbidraget når färre personer nu än tidigare har den totala omfördelande effekten av bostadsbidraget minskat över tid.

Riksrevisionens analys visar också att bostadsbidraget i högre grad minskar det s.k. fattigdomsgapet⁴ än tidigare men att bostadsbidraget trots det lyfter allt färre personer över gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Det betyder att de hushåll som tar emot bostadsbidrag i hög utsträckning ligger så långt under gränsen för låg relativ ekonomisk standard att bostadsbidraget är till liten hjälp för att lyfta dem över denna gräns. För gruppen sammanboende hushåll med barn är det endast en mycket liten andel som lyfts över gränsen för låg relativ ekonomisk standard med bostadsbidragets hjälp.

Marginal effekterna för hushåll med bostadsbidrag har minskat

I granskningen analyseras bostadsbidragets marginaleffekter utifrån typfallshushåll och genomsnittliga marginaleffekter. Ensamstående hushåll med barn möter marginaleffekter på 20 procent från bostadsbidraget för årsinkomster som överstiger 127 000 kronor. Dessa marginaleffekter kvarstår tills bostadsbidraget är reducerat

³ Gini-koefficient är det spridningsmått som är vanligast för att beskriva hur inkomster är fördelade.

⁴ Fattigdomsgapet avser hur långt, i relativa termer, en individ ligger under gränsen för låg relativ ekonomisk standard.

till noll, vilket sker vid olika inkomst beroende på hur högt bidrag hushållet är berättigat till. Den totala marginaleffekt som hushållen möter från bostadsbidrag och skatt är dock hälften så låg som den de möter om de uppbär ekonomiskt bistånd.

För sammanboende hushåll med barn leder den individualiserade inkomstgränsen (63 500 kronor per maka/make) till att bostadsbidraget börjar reduceras vid en lägre inkomst än för ensamstående med barn om endast den ena av makarna arbetar. Det ger marginaleffekter från lägre inkomstnivåer för sammanboende hushåll än för ensamstående. Det kan dessutom i vissa fall leda till att sammanboende hushåll kan möta marginaleffekter från ekonomiskt bistånd vid högre inkomster än ensamstående hushåll.

Unga hushåll utan barn möter marginaleffekter på 33 procent från bostadsbidrag redan vid låga inkomster. För dessa hushåll kan också ekonomiskt bistånd kvarstå vid högre inkomster än bostadsbidraget, med högre marginaleffekter som följd.

Riksrevisionens analys visar att hushållens genomsnittliga marginaleffekter har sjunkit under perioden 2006–2017 för hushåll med bostadsbidrag. Skillnaden i genomsnittliga marginaleffekter mellan barnhushåll med och utan bostadsbidrag har därmed minskat. Marginaleffekterna för bostadsbidragstagarna har därmed förbättrats på senare år, vilket bör ha en positiv effekt på incitamenten till arbete.

Höjt bostadsbidrag kan både höja och sänka marginaleffekterna

Om bostadsbidraget höjs kan bostadsbidragets marginaleffekter minska för de hushåll som parallellt med bostadsbidrag uppbär ekonomiskt bistånd, givet att hushållet till följd av höjningen inte längre uppbär ekonomiskt bistånd. En höjning medför dock att hushåll med högre inkomster som inte tidigare var berättigade till bostadsbidrag blir berättigade, med högre marginaleffekter som följd. Det är därmed svårt att avgöra vilken nettoeffekt en höjning av bostadsbidraget skulle ha på hela populationens marginaleffekter.

Riksrevisionens analys av mörkertalet inom bostadsbidraget visar dock att andelen hushåll som uppbär bostadsbidrag (givet att de är berättigade) minskar kraftigt med högre inkomst. Detta indikerar att problemet att hushåll med högre inkomst blir berättigade till bostadsbidrag vid beloppshöjningar troligen inte är så allvarligt eftersom endast en liten andel av de berättigade hushållen med relativt hög inkomst uppbär bostadsbidrag.

Unga hushåll som förlorar bostadsbidraget höjer sin förvärvsinkomst

Tidigare forskning visar att bostadsbidraget påverkar arbetsmarknadsutbudet negativt för hushåll med barn. I denna granskning analyseras vad som händer med arbetsutbudet för hushåll utan barn som mister sitt bostadsbidrag när de inte längre är berättigade till bostadsbidrag på grund av ålder när de fyller 29 år. Analysen utgår ifrån individer som har uppburit bostadsbidrag i minst 2 år och som inte studerar

eller uppbär sjuk- och aktivitetsersättning. Resultaten visar att hushållen utan barn som förlorar bostadsbidraget ökar sin förvärvsinkomst mer än barnhushållen som kan behålla bidraget över 29 års-gränsen, vilket med viss försiktighet kan tolkas som en effekt av att förlora bostadsbidraget.

Riksrevisionen finner inga resultat som indikerar att förlusten av bostadsbidraget skulle ge en övervältring på ekonomiskt bistånd för gruppen unga som helhet. Bland män som förlorar bostadsbidraget till följd av åldersgränsen ökar dock uppbärandet av ekonomiskt bistånd svagt till följd av att de förlorar bostadsbidrag.

Den sammantagna tolkningen är att hushåll utan barn i genomsnitt kompenserar bortfallet av bostadsbidrag främst med förvärvsinkomst och att bostadsbidraget därmed har en viss negativ effekt på arbetsutbudet för unga hushåll utan barn.

Tidigare föreslagna förändringar av bostadsbidraget har syftat till att undanta hushåll utan barn från bidraget, i syfte att förbättra den fördelningspolitiska träffsäkerheten. Dessa föreslagna förändringar har tagit sin utgångspunkt i att bostadsbidraget inte längre fyller sitt ursprungliga bostadspolitiska syfte.⁵ Riksrevisionens granskning har inte undersökt hur väl bostadsbidraget uppfyller sina bostadspolitiska syften men eftersom bidraget till unga hushåll utan barn har urholkats ytterligare sedan dessa analyser gjordes anser Riksrevisionen att regeringen på nytt bör värdera den eventuella positiva effekten av bostadsbidraget för unga mot de eventuella negativa effekter som bostadsbidraget kan ha på arbetsmarknadsetableringen.

Riksrevisionen rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Ta större hänsyn till riksnormen för ekonomisk utsatthet vid fastställande av inkomstgränser och beloppsnivåer för bostadsbidraget.
- Se över hur fördelningsmässigt träffsäkert bostadsbidraget är för att nå sammanboende hushåll med barn.
- Se över om bostadsbidraget för unga hushåll utan barn är effektivt utformat utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv.

⁵ SOU 2001:24. *Ur fattigdomsfällan*; Thomas Pettersson och Edward Palmer *Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen* 2010

1 Inledning

Bostadsbidraget kan sökas av hushåll med barn och hushåll mellan 18 och 28 år utan barn. Bidraget lämnas i tre delar:

- en del som är beroende av bostadens storlek och kostnad
- en del som är ett särskilt bidrag för hemmavarande barn vilket utgör ett konsumtionsstöd till barnfamiljer,
- ett särskilt bidrag för tidvis boende barn (ofta benämnda umgängesbarn).

Olika regler för ersättning gäller för barnhushåll och unga hushåll utan barn och beror på om hushållet är ensamstående eller sammanboende. Förmånen administreras av Försäkringskassan⁶. Därtill har även Boverket ett uppdrag att dels följa utvecklingen av frågor inom bl.a. boende, dels bistå regeringen med analyser och utredningar.⁷

Bostadsbidraget är en förmån inom den ekonomiska familjepolitiken. Den ekonomiska familjepolitiken syftar till att bidra till en god levnadsstandard för barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn.⁸ De behovsprövade bidragen utgör en viktig del av många familjers disponibla inkomst, i synnerhet för ensamstående föräldrar vilka i hög utsträckning är kvinnor.⁹ Bostadsbidraget kan ses som den förmån som näst efter ekonomiskt bistånd har störst betydelse ur ett grundskyddsperspektiv.¹⁰

Bostadsbidragets kostnadsutveckling styrs till stor del av den konjunkturella och demografiska utvecklingen. Utgifterna för bostadsbidrag har ökat något de senaste åren efter att ha sjunkit sedan 1997. Utgifterna för bostadsbidraget uppgick till totalt 4,9 miljarder kronor 2015, och i budgetpropositionen för 2017 prognostiserar regeringen en ökad utgift för bostadsbidragen de kommande åren.¹¹

1.1 Motiv till granskningen

Bostadsbidraget fyller en viktig funktion för att minska risken för ekonomisk utsatthet för barnfamiljer och unga hushåll med låg arbetsmarknadsanknytning. Mot denna

⁶ Se förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁷ Se förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁸ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 12, bet. 2015/16SfU3, rskr. 2015/16: 88.

⁹ Prop. 2016/17:1 utg.omr. 12, s. 20.

¹⁰ Thomas Pettersson och Edward Palmer, *Enkelt och effektivt en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen* 2010.

¹¹ Prop. 2016/17:1 utg.omr. 12, s.16.

bakgrund är det viktigt att förmånen har en ändamålsenlig balans mellan att uppfylla sitt fördelningspolitiska syfte och att samtidigt i möjligaste mån bibehålla de ekonomiska incitamenten till arbete.

I följande stycken redogörs för fyra punkter som potentiellt innebär en utmaning för bostadsbidragets intentioner och som därmed har motiverat en närmare granskning.

1.1.1 Bostadsbidraget urholkas i frånvaro av politiska beslut om höjning

Eftersom bostadsbidraget är en förmån vars belopp inte per automatik indexeras upp efter pris- eller inkomstutvecklingen urholkas förmånen över tid i frånvaro av höjningar av beloppsnivåer eller gränser för den bidragsgrundande inkomsten. Följaktligen kan bostadsbidraget utvecklas långsammare än pris- och inkomstutvecklingen, vilket i sin tur kan leda till att bostadsbidragstagarna får en minskad köpkraft eller minskande relativinkomster. Bostadsbidragets beloppsnivåer höjdes senast åren 2012 och 2014, vilket främst har skett genom höjningar av det särskilda bidraget till hemmavarande barn. Taken för den bidragsgrundande inkomsten innan bostadsbidraget reduceras har däremot endast justerats upp marginellt sedan reformen 1997 för barnhushåll. Någon motsvarande höjning för hushåll utan barn har inte skett.

1.1.2 Ensamstående med barn halkar efter i inkomstutvecklingen

Enligt regeringen har de behovsprövade förmånerna, till vilken bostadsbidrag hör, störst betydelse för ensamstående föräldrar med barn. Samtidigt har de familjeekonomiska stödets andel av den disponibla inkomsten minskat medan inkomster från framför allt arbete har ökat under senare år.¹²

Utvecklingen av den disponibla inkomsten har dock varit långsammare för ensamstående föräldrar med barn än för andra hushåll, vilket har lett till att inkomstspridningen mellan olika typer av hushåll har ökat och så även andelen hushåll med låg ekonomisk standard¹³. I regeringens fördelningspolitiska redogörelse 2016 förklaras detta av att ensamstående barnhushålls disponibla inkomst i större grad består av transfereringar som inte har utvecklats i samma takt som lönerna. Ytterligare ett skäl som regeringen nämner är att sammanboende relativt sett har gynnats mer av jobbskatteavdrag och konjunkturförbättringar.¹⁴ Även OECD (2017) har uppmärksammat sambandet mellan ökade inkomstklyftor och relativt långsamma höjningar av förmåner.¹⁵

¹² Prop. 2016/17:1, s. 20.

¹³ Begreppet låg ekonomisk standard beskrivs mer detaljerat i avsnitt 3.3.

¹⁴ Prop. 2015/16:100, bilaga 2 – Fördelningspolitisk redogörelse.

¹⁵ OECD, *Economic Surveys: Sweden 2017*. 2017.

1.1.3 Bostadsbidraget kan ha negativ effekt på arbetsutbudet

Bostadsbidragets inkomstprövning gör att det riktas till de mest ekonomiskt utsatta hushållen. En baksida är att bostadsbidraget, i likhet med andra inkomstprövade förmåner, ger upphov till marginaleffekter¹⁶ genom att bostadsbidraget minskar när bostadsbidragstagarens förvärvsinkomst ökar. Marginaleffekter kan påverka hushållens drivkrafter till arbete eftersom det ekonomiska utbytet av arbete försämras. Om drivkrafterna försämras kan det leda till s.k. inlåsnings effekter på grund av ökade trösklar in till arbetsmarknaden.

Forskning visar att bostadsbidraget kan ge upphov till negativa arbetsutbudseffekter. Den forskning som finns på svenska data utgår från 1997 års reform av bostadsbidraget. Reformen är lämplig för att utvärdera arbetsutbudseffekter av bostadsbidraget eftersom reformen innebär att hushåll där endast den ena parten arbetade fick en väsentligt lägre disponibel inkomst till följd av att gränsen för den bidragsgrundande inkomsten individualiserades. Därmed förändrades incitamenten till arbete för den maka/make som saknade arbetsinkomster.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) använde reformen för att mäta effekten av bostadsbidraget på arbetsutbudet. Myndigheten fann att minskningen av bostadsbidraget gav positiva effekter på arbetsutbudet. Initialt skedde en övervältring på ekonomiskt bistånd vilken minskade efter två år och därefter stabiliserades på en lägre nivå än före reformen.¹⁷ Även Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har undersökt hur gifta svenska kvinnors beslut att arbeta påverkas av bostadsbidraget. IFAU fann, i likhet med ISF, en signifikant positiv effekt på arbetsutbudet två år efter reformen. Den genomsnittliga arbetsutbudselasticiteten¹⁸ uppskattades vara ganska låg men den var högre för gruppen med låg intjänandeförmåga än för de med hög intjänandeförmåga.¹⁹

Riksrevisionen har inte funnit någon tidigare forskning som beräknar effekten av bostadsbidraget för unga hushåll utan barn. Hur bostadsbidrag till denna grupp påverkar arbetsutbudet är intressant, eftersom detta bidrag betalas ut till individer i den ålder där många påbörjar sin etablering på arbetsmarknaden. Unga personer och personer som nyligen invandrat till Sverige lyftes i Långtidsutredningen 2011 upp som två grupper där arbetsmarknadsetableringen går långsamt, vilket utredningen bedömde kan leda till samhällsekonomiska kostnader.²⁰

¹⁶ Marginaleffekt avser den del av en inkomstökning som går bort genom ökad skatt eller minskat bidrag. Begreppet beskrivs mer detaljerat i kapitel 4.

¹⁷ ISF, *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet* 2012.

¹⁸ Arbetsutbudselasticiteten mäter hur känsligt arbetsutbudet är för incitamentsförändringar. En låg elasticitet innebär således att arbetsutbudet i låg grad förändras till följd av incitamentsförändringar.

¹⁹ IFAU, *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändring i skatte- och bidragssystemet?* 2016.

²⁰ SOU 2011:11. *Långtidsutredningens huvudbetänkande*.

1.1.4 Betydelsen av att bostadsbidraget är väl fungerande kan öka

De senaste årens ökade immigration kan innebära att antalet barnfamiljer och unga hushåll med låg ekonomisk standard ökar, och därmed antalet hushåll som är berättigade till bostadsbidrag. I budgetpropositionen för 2017 nämns att hushåll där någon av föräldrarna är utrikes född löper högre risk för låg ekonomisk standard.²¹ Därför är det viktigt att förmånen är ändamålsenligt utformad för att utgöra ett tillräckligt ekonomiskt stöd samtidigt som den inte ska försvåra arbetsmarknads-etablering genom att minska de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

Med hjälp av mikrosimuleringsmodellen SESIM²² har Riksrevisionen gjort en framskrivning av det framtida behovet av bostadsbidrag. Framskrivningen baseras på det simulerade antalet individer per år, kön, ålder, ländergrupp och bosättningstid från SESIM-modellen kombinerat med motsvarande observerade andel bostadsbidragstagare år 2014, se bilaga 3 för en utförligare beskrivning.

Framskrivningen visar att det totala antalet individer boende i hushåll som mottar bostadsbidrag kan komma att öka med cirka 200 000 personer under de närmaste tio åren vilket gör att antalet bostadsbidragstagare efter 2020 väntas uppgå till de högsta nivåerna som observerats sedan tidigt 2000-tal. En alternativ framskrivning gjord med hjälp av simuleringsmodellen FASIT²³ visar en likartad utveckling fram till år 2021. Den årliga totala kostnaden för bostadsbidrag beräknas i modellen öka från cirka 5 miljarder 2015 till cirka 6 miljarder 2021.²⁴ Försäkringskassan genomför även egna prognoser som visar en viss ökning av antalet bostadsbidragshushåll men prognoserna är av metodskäl svåra att jämföra.²⁵

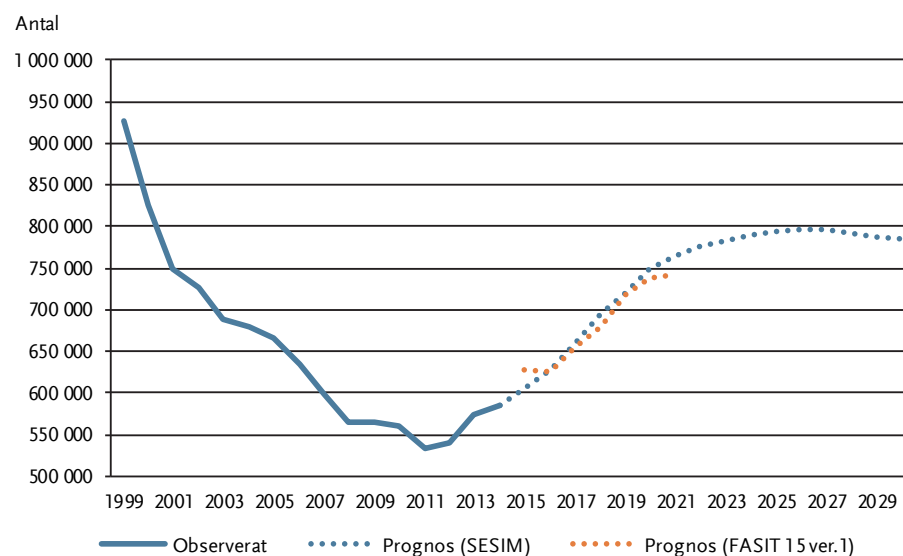
²¹ Prop. 2016/17:1, utg.omr. 12.

²² SESIM använder demografiska antaganden enligt Statistiska centralbyråns (SCB) befolkningsprognos vilket ger en simulerad befolkning som är samstämmig med SCB:s prognos. SCB:s prognos ger dock inga uppgifter om bosättningstid, vilket är centralt för att beskriva etableringsprocessen hos nyligen invandrade individer och därmed bl.a. sysselsättningsgraden, vilket är skälet att SESIM-modellen används. Framskrivningen är behäftad med en viss osäkerhet då den baseras på 2014 års observerade andel med bostadsbidrag vilket antas vara konstant över framskrivningsperioden. För mer information om SESIM-modellen se <http://www.sesim.org>.

²³ Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar. Modellen beskrivs närmare i bilaga 3.

²⁴ Se diagram B1.11 i bilaga 1. I budgetpropositionen för 2017 prognostiserar regeringen bostadsbidragets anslag år 2020 till 5,1 miljarder kronor.

²⁵ Försäkringskassans prognos visar utvecklingen av antalet hushåll och är baserad på den förändringstakt som simuleras i FASIT. Åren. År 2016–2021 uppskattar Försäkringskassan förändringen till cirka +2,1 procent för hushåll med barn och -0,5 procent för hushåll utan barn. Motsvarande ökning i Riksrevisionens prognos är +4,0 procent totalt sett.

Diagram 1 Antal bostadsbidragstagare – historiskt och prognos

Källa: SESIM, SCB (LINDA), SCB (FASIT, STAR).

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar dels till att undersöka utvecklingen av bostadsbidragets fördelningsmässiga precision, dels till att analysera bostadsbidragets påverkan på de ekonomiska incitamenten till arbete. Separata analyser görs för barnfamiljer och för unga hushåll utan barn i den mån det är möjligt. De specifika revisionsfrågorna är:

- Har bostadsbidragets fördelningsmässiga precision utvecklats i linje med riksdagens intentioner?
- Har de samlade marginaleffekterna för bostadsbidragstagarna minskat över tid?
- Kan bostadsbidraget för unga riskera att påverka arbetsutbudet negativt?

1.3 Metod

I granskningen genomförs dokument- och litteraturstudier för att undersöka bostadsbidragets historiska utformning, förändringar och effekter på sysselsättningen.

Vidare genomförs egna beräkningar på registerdata för att belysa frågor om bostadsbidragets fördelningspolitiska precision och marginaleffekter. De analyser som berör den fördelningspolitiska träffsäkerheten baseras på Statistiska centralbyråns (SCB) longitudinella register LINDA och STAR. Dessa finns beskrivna i bilaga 1.

För att beräkna bostadsbidragets marginaleffekter används också SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT, vilken beskrivs i bilaga 3.²⁶

I kapitel 5 undersöks vad som händer med arbetsutbudet för unga hushåll utan barn när de inte längre kan uppbära bostadsbidrag. Metoden beskrivs översiktligt i kapitlet samt även djupare i bilaga 5.

1.3.1 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till bostadsbidragets fördelningspolitiska träffsäkerhet och effekter på incitamenten till arbete genom marginaleffekter. Även marginaleffekter som uppkommer på grund av skatter och andra förmåner än bostadsbidrag påverkar ett hushålls totala marginaleffekter men dessa marginaleffekter är inte föremål för granskning.

Granskningen undersöker inte hur bostadsbidraget uppfyller sina bostadspolitiska syften. Därmed tar vi i analyserna inte heller hänsyn till hur eventuella reformer eller politiska beslut avseende bostadsmarknaden kan ha påverkat bostadsbidraget. Granskningen omfattar inte heller handläggningen av bostadsbidraget som Försäkringskassan administrerar.

Analyserna baseras på dataunderlag avseende perioden 1995–2014 ifall inte annat anges.

1.4 Bedömningsgrunder

I Riksrevisionens granskning bedöms bostadsbidragets fördelningspolitiska effektivitet och incitamenteffekter utifrån de utgångspunkter som riksdagen beslutade i samband med reformen av bostadsbidraget 1997. Denna reform gjordes med utgångspunkterna att:

1. bostadsbidraget riktas mot ekonomiskt svaga hushåll och i synnerhet hushåll med barn
2. bostadsbidraget ska ha så låga marginaleffekter som möjligt, givet de fördelningspolitiska intentionerna, i syfte att minska eventuell negativ påverkan på arbetsutbudet bland bidragstagare. Samtidigt har riksdagen tagit ställning till att marginaleffekterna i sig inte utgör skäl nog att förändra eller avveckla bostadsbidraget. Denna hållning vidhöll riksdagens bostadsutskott vid reformen av bidraget 2006.²⁷

²⁶ SCB, Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar, hämtad 2017-04-18, <http://www.scb.se/HE0106>.

²⁷ Prop 2004/05:112 *Ändrade regler för bostadsbidrag*, bet. 2004/05:BoU9, rskr 2004/05:281.

Den familjepolitiska aspekten av bostadsbidraget har fortlöpande stärkts i förhållande till den bostadspolitiska. Riksrevisionens genomgång av betänkanden och propositioner sedan 1997 visar att de förändringar inom förmånen som har genomförts de senaste 20 åren främst har tagit sin utgångspunkt i bostadsbidragets familjepolitiska syften. Därför används även de övergripande målen för den ekonomiska familjepolitiken som en utgångspunkt i vår bedömning av bostadsbidragets fördelningsmässiga precision. Dessa mål är att den ekonomiska familjepolitiken ska bidra till att ge en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Socialförsäkringsutskottet har tagit ställning till att det omfördelande inslaget i familjepolitiken bör förstärkas.²⁸

Begreppen *fördelningspolitisk precision* och *marginaleffekter* definieras enligt följande:

Den *fördelningspolitiska precisionen* av en förmån kan bedömas utifrån dess förmåga att nå de grupper den är avsedd för och i vilken mån den bidrar till att minska inkomstspridningen och reducera andelen hushåll med låg ekonomisk standard. Låg ekonomisk standard kan definieras i både absoluta och relativa termer. I det första fallet innebär en ökad andel med låg ekonomisk standard att fler får en minskad köpkraft i reala termer medan det i det andra fallet innebär att fler får en inkomst som minskar i förhållande till medianinkomsten i befolkningen (oavsett hur köpkraften utvecklas). Eftersom de föreliggande analyserna avser jämförelser över långa tidsperioder kan det relativa synsättet dock tyckas mest relevant eftersom det mer direkt adresserar frågan om hur inkomstfördelningen utvecklas; köpkraften kan vara konstant över tiden i en grupp även om gruppens inkomster minskar kraftigt i förhållande till medianinkomsten. Det relativa synsättet tillämpas också i bl.a. som en del av EU:s målsättningar avseende risk för fattigdom inom den s.k. 2020-strategin.²⁹

Marginaleffekter avser den del av en förvärvsinkomstökning som går bort genom ökade skatter och minskade bidrag. Marginaleffekten bedöms utifrån de ekonomiska incitament de kan förväntas ha på arbetskraftsutbudet för den person som berörs. Exempelvis skulle en marginaleffekt på 100 procent betyda att en inkomstökning på 1 000 kronor reducerar bostadsbidraget med ett lika stort belopp. Inkomstökningen skulle med 100 procents marginaleffekt därmed inte öka den disponibla inkomsten. En marginaleffekt på 0 procent betyder att hela inkomstökningen ökar den disponibla inkomsten utan reduktion av bostadsbidraget. Riksrevisionen tar inte ställning till vilken nivå av marginaleffekter som är lämplig eller rimlig för ett enskilt inkomstslag eller en enskild förmån, men om marginaleffekterna minskar över tid tolkas det som att förändringen ligger i linje med riksdagens intentioner.

²⁸ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 12, bet. 2015/16SfU3, rskr 2015/16: 88.

²⁹ Regeringskansliet, Europa 2020-strategin, hämtad 2017-04-18, <http://www.regeringen.se/sverige-i-eu/europa-2020-strategin/>.

1.5 Rapportens disposition

Inledningsvis görs i kapitel 2 en beskrivning av bostadsbidragets utveckling de senaste 20 åren fram till och med nuvarande utformning. Därefter följer kapitlen revisionsfrågornas ordning. I kapitel 3 redogörs för utvecklingen av bostadsbidragets fördelningspolitiska precision. I kapitel 4 kartläggs de marginaleffekter som bostadsbidragshushållen möter. I kapitel 5 redovisas resultaten av en beräkning av effekten av att förlora bostadsbidraget för unga hushåll utan barn.

2 Bostadsbidragets förändring över tid och dess nuvarande utformning

2.1 Bostadsbidraget har utvecklats från bostadsstöd till ett allmänt konsumtionsstöd

Bostadsbidraget infördes i mitten av 1930-talet som ett stöd till hyresboende familjer med minst tre barn, men det har sedan dess utvidgats till att omfatta även familjer med färre barn och unga hushåll utan barn. Bostadsbidraget syftade ursprungligen till att minska trångboddheten för barn i familjer med svag ekonomi eller med hög försörjningsbörda. Genom införandet av grundbeloppet 1969 som ett allmänt konsumtionsstöd oberoende av bostadskostnaden fick bostadsbidraget även ett familjepolitiskt mål.³⁰

2.1.1 Bostadsbidraget fick sin nuvarande utformning 1997

År 1997 genomfördes en större reform av bostadsbidraget mot bakgrund av att kostnaderna för bostadsbidraget hade ökat kraftigt under de föregående åren på grund av hög arbetslöshet, höga räntor och höga boendekostnader, se regeringens proposition 1995/96:186. Den största förändringen var bl.a. ett nytt inkomstprövningssystem för sammanboende i barnfamiljer. Före reformen var bostadsbidraget beroende av makarnas totala bidragsgrundande inkomst men med reformen individualiserades inkomstgränserna för sammanboende hushåll. Taket för den bidragsgrundande inkomsten på 117 000 kronor delades upp till 58 500 kronor per maka/make, vilket innebar att hushåll där endast den ena maken/maken arbetade fick lägre tak för bidragsgrundande inkomst. För ensamstående hushåll med barn låg gränsen kvar på 117 000 kronor. För hushåll utan barn uppgick gränsen för den bidragsgrundande inkomsten till 41 000 kronor respektive 58 000 kronor. Inkomst som överstiger detta tak reducerar bostadsbidraget med 20 procent för barnhushåll och med 33 procent för hushåll utan barn.

Reformen innebar även fler förändringar, bl. a. att den bidragsgrundande bostadsytan begränsades för alla hushåll, samtidigt som bostadsbidraget konstruerades för att kontroll och förebyggande av överutnyttjande skulle underlättas. I detta ingick att ansökan om bostadsbidrag ska ske utifrån den bedömda framtida inkomsten och sedan stämmas av mot den taxerade inkomsten.

Reformen gjordes bl.a. med utgångspunkterna att de ekonomiskt sämst ställda barnfamiljerna skulle prioriteras, att möjligheterna till en bostad av rimlig standard

³⁰ SOU 2001:24. Ur fattigdomsfällan.

inte skulle försvåras och att övervältring på ekonomiskt bistånd skulle minimeras. Samtidigt skulle arbetslinjen förstärkas och marginaleffekterna minska.

I förarbetena³¹ till reformen föreslogs att bostadsbidragen till unga skulle avskaffas eftersom barnfamiljer skulle prioriteras i besparingsåtgärderna. Detta förslag avstyrktes av riksdagens bostadsutskott med motiveringen att ungdomar är en utsatt grupp på arbets- och bostadsmarknaden för vilken bostadsbidraget spelar en väsentlig roll i att hjälpa gruppen att få boende av godtagbar standard.

Trots de förändringar som gjordes betonade riksdagens bostadsutskott vid tidpunkten att bostadsbidragets roll som bostadspolitiskt instrument skulle prioriteras. Utskottet poängterade emellertid att bostadsbidragets fördelningspolitiska träffsäkerhet gör att det också spelar en roll i ett familjepolitiskt sammanhang.³²

Effekten av reformen var att antalet bidragstagare minskade kraftigt. Enligt budgetpropositionen för 1998 sjönk siffran från cirka 556 000 bidragstagare 1995 till cirka 360 000 bidragstagare 1997.³³ I budgetpropositionen för 1999 framhöll regeringen att det var främst hushåll med relativt sett höga inkomster och rymliga bostäder som förlorade eller fick ett minskat bidrag.³⁴ Åren därpå minskade antalet bostadsbidragstagare ytterligare till följd av ökad sysselsättning, ökade reallöner och förändrade bidragssystem.³⁵

Enligt Boverket innebar reformen betydligt större besparingar än vad som var målet, med följd att trångboddheten ökade och att skydds nätet för barn försämrades, i synnerhet för barn hos sammanboende.³⁶

2.1.2 Utveckling mot konsumtionsstöd till barnfamiljer sedan 1997

Sedan reformen 1997 har flera beloppshöjningar av bostadsbidraget skett. Även andra förändringar har genomförts, exempelvis att studiebidraget endast ska räknas in i den bidragsgrundande inkomsten till 80 procent.³⁷

År 2006 infördes ett bidrag för umgängesbarn för föräldrar som tidvis har barn boende i sitt hem. Samma år höjdes även det särskilda bidraget för hemmavarande barn samtidigt som den bostadskostnadsbaserade delen av bostadsbidraget minskade. Vid samma tillfälle förenklades även den bostadskostnadsbaserade delen av bostadsbidraget till en enhetlig nivå som var lägre än den tidigare. Före förändringen

³¹ Prop. 1995/96:186, bet. 1995/96:BoU11, rskr. 1995/96:229.

³² Ibid.

³³ Prop. 1997/98:1, utg.omr. 18, s. 18.

³⁴ Prop. 1998/99:1, utg.omr. 18, s. 32.

³⁵ Prop. 2000/01:1, utg.omr 12, s. 22.

³⁶ Boverket. *Bostadsbidrag, ett rättvist stöd för barnen? – Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar*, 2006.

³⁷ Lag (2001:525) med särskild bestämmelse om bostadsbidrag för år 2001 och Lag (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag. Regleringen återfinns i 97 kap. 13 § 2 SFB.

beräknades bostadsbidragets bostadsbaserade del med 50 respektive 75 procent av bostadskostnaden i olika intervall beroende på antalet hemmavarande barn. Denna sänkning innebar inte att någon hushållstyp i praktiken fick sänkt bostadsbidrag eftersom det särskilda bidraget för hemmavarande barn samtidigt höjdes. Nettoeffekten av de båda förändringar blev en marginell ökning av de maximala beloppen. I förarbetena till riksdagsbeslutet framhölls att reformen tog sikte på att förbättra den fördelningspolitiska träffsäkerheten av bidraget genom att höja stödet till de mest ekonomiskt utsatta familjerna.³⁸ Genom ändringen fick bostadsbidraget ett ökat fokus mot att vara en familjepolitisk förmån snarare än en bostadspolitisk.³⁹ Riksdagens utskott betonade emellertid att målen var av lika stor vikt.⁴⁰

Fokus mot bostadsbidraget som familjepolitisk förmån har sedan dess förstärkts ytterligare. Riksdagens socialförsäkringsutskott har sedan anslaget för bostadsbidragets tillförts utgiftsområde 12, *Ekonomisk trygghet för familjer och barn*, tagit ställning till att bostadsbidraget i första hand är en del av den ekonomiska familjepolitiken.⁴¹

Det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjdes år 2012 respektive 2014. År 2012 höjdes också den procentuella ersättningen för bostadskostnaden för unga hushåll utan barn samtidigt som den nedre gränsen för vilka bostadskostnader som ger bostadsbidrag sänktes för barnfamiljer. I budgetpropositionen för 2012 framhöll regeringen att motiven för höjningen var att ekonomiskt utsatta gruppers inkomster skulle stärkas samt att höjningen skulle minska andelen hushåll som i stället var beroende av ekonomiskt bistånd.⁴² Riksdagens socialförsäkringsutskott ansåg att förstärkningen för de hushåll som har det sämst ställt var välkommen, i synnerhet vad gällde ensamstående med barn.⁴³ Höjningen 2014 motiverades i budgetpropositionen med att den skulle gynna hushåll med de lägsta inkomsterna samt ekonomiskt utsatta barn.⁴⁴

År 2017 höjdes gränsen för den bidragsgrundande inkomsten från 117 000 kronor till 127 000 kronor för ensamstående hushåll med barn, motsvarande 63 500 kronor för vardera sammanboende med barn. I budgetpropositionen för 2017 motiverar regeringen höjningen med att gränserna har släpat efter prisutvecklingen. Regeringen har också aviserat reformer för att förbättra träffsäkerheten vad gäller särlevande föräldrar.⁴⁵

³⁸ Prop 2004/05:112 Ändrade regler för bostadsbidrag, betänkande 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

³⁹ Promemoria om reformerat bostadsbidrag, S2004/9161/SF s.20.

⁴⁰ Prop 2004/05:112 Ändrade regler för bostadsbidrag, betänkande 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

⁴¹ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SfU1.

⁴² Prop. 2011/12:1, utg.omr. 12, s.27.

⁴³ Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:SfU.1SfU1.

⁴⁴ Prop. 2013/14:1, utg.omr. 12, s.30.

⁴⁵ Prop. 2016/17:1 utg.omr. 12, s. 32.

2.2 Bostadsbidragets nuvarande utformning och regelverk

Bostadsbidraget regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110) SFB.⁴⁶ Bostadsbidraget lämnas i tre delar:

- bidrag till kostnader för bostaden
- särskilt bidrag till familjer med barn⁴⁷
- särskilt bidrag till familjer med umgängesbarn.

Bostadsbidraget baseras på i förhand uppskattade uppgifter om kommande bidragsgrundande inkomster⁴⁸. I efterhand görs en justering mot taxerad inkomst. Om det utbetalade bostadsbidraget överstiger det som hushållet är berättigat blir hushållet återbetalningsskyldigt.

2.2.1 Bostadsbidrag till hushåll med barn

Bidraget för bostadskostnader lämnas månadsvis med 50 procent av bostadskostnaderna för familjer beroende på antal hemmavarande barn. För hushåll med ett barn lämnas bidrag för boendekostnader mellan 1 400 och 5 300 kronor, för hushåll med två barn för boendekostnader mellan 1 400 och 5 900 kronor och för hushåll med tre eller flera barn för boendekostnader mellan 1 400 och 6 600 kronor.⁴⁹ För beräkningen av bidraget till bostadskostnaden beaktas maximalt 80 kvadratmeter för hushåll med ett barn. För varje barn ökar gränsen med 20 kvadratmeter upp t.o.m. fem eller flera barn där 160 kvadratmeter av bostaden beaktas. Bostadskostnaden reduceras med den andel av boytan som överstiger de angivna övre gränserna, ned till en lägsta garantinivå.⁵⁰

Det särskilda bidraget för hemmavarande barn lämnas med 1 500 kronor till familjer med ett barn, med 2 000 kronor till familjer med två barn och med 2 650 kronor till familjer med tre eller fler barn. Umgängesbidraget lämnas till familjer med tidvis boende barn med 300 kronor för ett barn, med 375 kronor för två barn och med 450 kronor för tre eller fler barn. Finns både hemmavarande och tidvis boende barn lämnas 75 kronor per tidvis boende barn. Om det finns tre hemmavarande barn lämnas ingen ytterligare ersättning för tidvis boende barn.⁵¹

⁴⁶ I SFB finns de grundläggande reglerna i 95 kapitlet och 96 kapitlet avseende allmänna bestämmelser om bostadsbidrag. Bestämmelser om beräkning av bostadsbidrag finns i 97 kapitlet och i 98 kapitlet finns särskilda regler om handläggning av bostadsbidrag för Försäkringskassan.

⁴⁷ Barnen räknas in i hushållet t.o.m. den månad de fyller 18 år (SFB 95 kap. § 5).

⁴⁸ Den bidragsgrundande inkomsten består av bland annat inkomst av tjänst och näringsverksamhet, (se 97 kap. 213 §§ SFB).

⁴⁹ 97 kap. 18 § SFB.

⁵⁰ 97 kap. 20 § SFB.

⁵¹ 97 kap. 22 § SFB.

Om den bidragsgrundande inkomsten överstiger 127 000 kronor för en försäkrad eller 63 500 kronor för makar minskar bidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten. I den bidragsgrundande inkomsten inräknas även 15 procent av den del av hushållets förmögenhet⁵² som överstiger 100 000 kronor.

2.2.2 Unga hushåll utan barn

För unga hushåll utan barn betalas bostadsbidraget endast ut som ett bidrag till boendekostnaden.

Unga hushåll utan barn kan få bostadsbidrag för upp till 90 procent av boendekostnaden i intervallet 1 800–2 600 kronor. För boendekostnaden i intervallet 2 600–3 600 kronor betalas bostadsbidrag ut med 65 procent.⁵³ I beräkningen bortses från bostadsytor som överstiger 60 kvadratmeter.⁵⁴

Den maximala bidragsgrundande inkomsten innan bostadsbidraget reduceras är 41 000 kronor per år för ensamstående och 58 000 kronor per år för sammanboende hushåll.⁵⁵ Bidraget minskas med en tredjedel (33 procent) av den del av inkomsten som överskjuter taket för den bidragsgrundande inkomsten.⁵⁶

2.3 Synen på marginaleffekter har varierat

Bostadsbidragets marginaleffekter och de inlåsnings effekter som kan uppkomma på grund av dessa har återkommande nämnts i budgetpropositioner under de senaste årtionden.⁵⁷ Några resonemang om bostadsbidragets marginaleffekter eller dess implikationer förekommer dock inte i de senaste budgetpropositionerna⁵⁸.

Som ett led i arbetet med att förebygga fattigdomsfällor och minska marginaleffekter gjordes en översyn av de ekonomiska familjestöden (SOU 2001:24). Utredningen konstaterade att bostadsbidraget bör reformeras mot att ha ett minskat inslag av inkomstprövning, i syfte att minska marginaleffekter och därmed förebygga fattigdomsfällor. Detta förslag beaktades emellertid inte vid riksdagens beslut om reformeringen av bostadsbidraget 2006. Riksdagens bostadsutskott tog vid reformen ställning till att marginaleffekter som uppkommer av bostadsbidraget inte utgör skäl nog att ta bort bostadsbidraget eller att reformera det. Utskottet hänvisade till en

⁵² Värdet på den permanenta bostaden räknas inte in. Skulder på den permanenta bostaden räknas inte av från tillgångarna.

⁵³ 97 kap. 26–27 §§ SFB.

⁵⁴ 97 kap. 28 § SFB.

⁵⁵ Taket för den bidragsgrundande inkomsten för sammanboendehushåll utan barn är inte individualiserad till skillnad från för sammanboende hushåll med barn.

⁵⁶ 97 kap. 22 § SFB.

⁵⁷ Se exempelvis prop. 2000/01:1, prop. 2006/07:1 och prop. 2013/14:1.

⁵⁸ Se prop. 2014/15:1 utg.omr. 12, prop. 2015/2016:1 utg.omr. 12 och prop. 2016/17:1 utg.omr. 12.

utfrågning där Försäkringskassan bedömde att marginaleffekten inte var ett problem. Bostadsbidragets funktionssätt och träffsäkerhet bedömdes i stället vara viktigare.⁵⁹

Marginaleffekter av bostadsbidraget har också diskuterats i en ESO-rapport av Pettersson och Palmer (2010). Författarna menar att bostadsbidraget potentiellt sett kan ha stora effekter på arbetsutbudet i det inkomstintervall där hushållen möter marginaleffekter från bostadsbidraget. De menar att incitamenten till arbete för unga hushåll utan barn är mycket små, vilket kan leda till att studerande med bostadsbidrag undviker att arbeta extra. Författarna föreslår att bostadsbidraget på sikt ersätts av ett generellt ensamförälderstöd (utan inkomstprövning) för att eliminera marginaleffekterna.⁶⁰

⁵⁹ Prop 2004/05:112 *Ändrade regler för bostadsbidrag*. betänkande 2004/05:BoU9, rskr. 2004/05:281.

⁶⁰ Det föreslagna stödet skulle dock kräva någon typ av återkommande justeringar efter den realekonomiska utvecklingen för att behålla den fördelningspolitiska effektiviteten.

3 Bostadsbidragets fördelningspolitiska precision

I detta kapitel besvaras revisionsfråga 1: Har bostadsbidragets fördelningsmässiga precision utvecklats i linje med riksdagens intentioner? Detta kapitel kan huvudsakligen delas in i två delar:

- Den första delen syftar till att kartlägga utvecklingen av grupp sammansättningen bland bostadsbidragstagare. Det sker genom att först kartlägga bostadsbidragets reala utveckling i termer av inkomstgränser och maximala belopp. Därefter presenteras utvecklingen av gruppen bostadsbidragstagare ekonomiska standard och varaktighet i bostadsbidraget.
- Den andra delen syftar till att undersöka bostadsbidragets omfördelande effekt och hur bostadsbidraget bidrar till att minska låg relativ ekonomisk standard.

3.1 Utvecklingen av bostadsbidragets belopp och inkomstgränser

Detta avsnitt syftar till att undersöka bostadsbidragets maxbelopp respektive inkomstgränser och sätta dem i relation till pris- och inkomstutvecklingen sedan 1997 (se faktaruta). Fram t.o.m. 1996 anpassades gränserna för bidragsgrundande inkomster med löneutvecklingen och bostadskostnadsgränserna efter hyresutvecklingen. Dessa indexeringsprinciper slopades dock därefter, utan att det föregicks av något riksdagsbeslut.⁶¹

Indexering efter pris- och löneutveckling

Om beloppsgränserna utvecklas i takt med prisutvecklingen, och detsamma gäller den bidragsgrundande inkomsten, kommer den del av hushållets totala konsumtion som finansieras av bostadsbidraget att kunna upprätthållas över tid. Denna indexeringsprincip gäller för t.ex. det särskilda bostadstillägget till pensionärer som värdesäkras mot prisutvecklingen genom att den s.k. normen uttrycks som andelar av prisbasbeloppet. Prisindexerade beloppsgränser räcker dock i regel inte för att värdesäkra beloppsgränserna i förhållande till den allmänna inkomstutvecklingen som i huvudsak drivs av hur de genomsnittliga förvärvsinkomsterna utvecklas. Eftersom det särskilda bidraget i bostadsbidraget är ett konsumtionsstöd till barnfamiljer med låg ekonomisk standard är det motiverat att jämföra förmånens värdeutveckling även mot inkomstutvecklingen. I exemplen i detta avsnitt indexeras bostadsbidraget mot löneutvecklingen i 10:e percentilen enligt strukturlönestatistiken.⁶² Detta mått används för att gruppen bostadsbidragstagare ofta är en grupp med låg förvärvsgrad och inkomster (se avsnitt 3.3.1).

⁶¹ Boverket, *Bostadsbidrag, ett rättvist bostadsstöd för barnen? Långsiktiga effekter av 1990-talets besparingar*. 2006.

⁶² Löneutvecklingen varierar beroende på vilken decil som studeras, se ISF *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, 2014.

3.1.1 Maxbeloppen har följt inflationen men inte inkomstutvecklingen

Det maximala bostadsbidragsbeloppet bestäms av antalet barn samt av bostadens storlek och kostnad. De maximala beloppen har höjts tre gånger sedan bostadsbidragsreformen 1997. Beloppshöjningarna 2012 och 2014 innebar att det maximala bidraget ökade. För barnhushållen uppgick bostadsbidragets maxbelopp 2015 i genomsnitt till drygt 80 procent av vad det hade varit om det hade indexerats med den genomsnittliga utvecklingen av månadslönen i 10:e percentilen sedan 1997.⁶³ I jämförelse med konsumentprisindex (KPI) är dock det maximala bostadsbidraget högre nu än 1997.

För unga hushåll utan barn höjdes det maximala bostadsbidragsbeloppet 2012 till en nivå som är jämförbar med om bostadsbidraget hade utvecklats efter KPI sedan 1997. Det maximala beloppet uppgår till 75 procent av vad det hade varit om det hade följt löneutvecklingen i den 10:e percentilen sedan 1997.

Tabell 1 Bostadsbidragets maximala belopp för olika hushållstyper justerat efter KPI och löneutvecklingen (andel av nominellt belopp inom parantes)

		Maximalt belopp per månad (kronor)			
Hushållstyp		År 2000	År 2006	År 2012	År 2015
Hushåll (1 barn)	Nominellt belopp	2 500	2 600	3 250	3 450
	Belopp uppräknat med KPI	2 533 (98 %)	2 762 (94 %)	3 053 (106 %)	3 045 (113 %)
	Belopp uppräknat med löne- utvecklingen	2 731 (92 %)	3 308 (79 %)	3 923 (82 %)	4 154 (83 %)
Hushåll (3 barn)	Nominellt belopp	3 900	4 050	4 950	5 250
	Belopp uppräknat med KPI	3 952 (98 %)	4 308 (94 %)	4 762 (103 %)	4 750 (111 %)
	Belopp uppräknat med löne- utvecklingen	4 260 (92 %)	5 160 (78 %)	6 120 (81 %)	6 480 (81 %)
Hushåll (0 barn)	Nominellt belopp	1 100	1 100	1 370	1 370
	Belopp uppräknat med KPI	1 115 (99 %)	1 215 (91 %)	1 343 (102 %)	1 340 (102 %)
	Belopp uppräknat med löne- utvecklingen	1 202 (92 %)	1 455 (76 %)	1 726 (79 %)	1 828 (75 %)

Källa: SCB (lönestrukturstatistik), SCB (KPI), Riksrevisionens beräkningar.

⁶³ Används löneutvecklingen i 25:e percentilen eller medianen blir skillnaderna ännu större.

3.1.2 Taket för den bidragsgrundande inkomsten har urholkats

Den andra komponenten som bestämmer bostadsbidragets beloppsnivå för hushållet är taket för den bidragsgrundande inkomsten. Gränsen avgör upp till vilken inkomst maxbelopp av bostadsbidrag kan erhållas, samt indirekt hur höga inkomster hushållet kan ha innan bostadsbidraget är reducerat till noll kronor.

År 2017 höjdes inkomstgränsen från 117 000 kronor till 127 000 kronor (motsvarande 58 500 kronor respektive 63 500 kronor för sammanboende) efter beloppet har varit konstant sedan 1996. Motsvarande gräns för unga hushåll utan barn uppgår 2017 till 41 000 kronor för en sökande och 58 000 kronor för två sökande. Inkomstgränsen för 2015 för såväl barnhushåll som hushåll utan barn är cirka 60 procent av vad den hade varit om den hade följt löneutvecklingen i 10:e inkomstpercentilen, eller cirka 80 procent om den hade följt KPI.

Tabell 2 Bostadsbidragets inkomstgräns för barnhushåll justerad efter KPI och löneutveckling (andel av nominellt belopp inom parantes)

Hushållstyp		Maximalt belopp per månad (kronor)			
		År 2000	År 2006	År 2012	År 2015
Hushåll (> 0 barn)	Nominellt belopp	117 000	117 000	117 000	117 000
	<i>Belopp uppräknat med KPI</i>	118 546 (99 %)	129 241 (91 %)	142 874 (82 %)	142 487 (82 %)
	<i>Belopp uppräknat med löneutvecklingen</i>	129 273 (91 %)	157 909 (74 %)	189 000 (62 %)	194 400 (60 %)
Hushåll (0 barn), ensamstående	Nominellt belopp	41 000	41 000	41 000	41 000
	<i>Belopp uppräknat med KPI</i>	41 542 (99 %)	44 681 (92 %)	49 625 (82 %)	49 931 (82 %)
	<i>Belopp uppräknat med löneutvecklingen</i>	44 785 (92 %)	54 246 (76 %)	64 338 (64 %)	68 123 (60 %)

Källa: SCB (lönestrukturst statistik), SCB (KPI), Riksrevisionens beräkningar. Utvecklingen för sammanboende unga utan barn presenteras inte men är procentuellt sett densamma som för ensamstående unga hushåll utan barn.

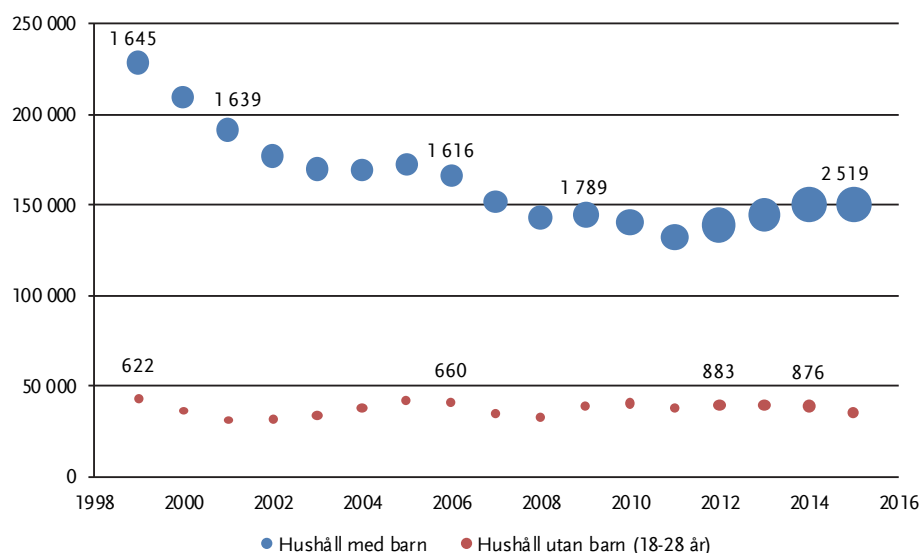
Sammantaget har bostadsbidragets maximala belopp och gränser för bidragsgrundande inkomst minskat kraftigt i förhållande till utvecklingen av de lägsta lönerna och i vissa fall även i förhållande till KPI. Minskningen är särskilt tydlig för taket för den bidragsgrundande inkomsten.

3.2 Färre bostadsbidragstagare men mer varaktigt behov

3.2.1 Antalet bostadsbidragstagare har minskat men beloppen har blivit högre

Sedan reformen av bostadsbidragen 1997 har antalet bostadsbidragstagare sjunkit kraftigt medan de genomsnittliga beloppsnivåerna har ökat, särskilt sedan höjningarna år 2012 och 2014. Åren efter reformen 1997 minskade antalet bostadsbidragstagare som mest, men sedan 2012 har utvecklingen vänt i samband med att bostadsbidragsbeloppen höjdes. De genomsnittliga beloppen ökade då samtidigt, se diagram 2.

Diagram 2 Antal hushåll med bostadsbidrag (genomsnittliga belopp indikeras med cirkelstorlek)



Källa: Försäkringskassan.

3.2.2 Vanligast med bostadsbidrag bland ensamstående med barn och utrikes födda

Andelen bostadsbidragstagare har sjunkit bland samtliga hushållstyper. Det är vanligast att ensamstående med barn uppbär bostadsbidrag. Mellan 1997 och 2014 sjönk andelen som uppbär bostadsbidrag från cirka 75 procent till 40 procent bland ensamstående hushåll med barn. Bland ensamstående utan barn och sammanboende med barn sjönk andelen som uppbär bostadsbidrag till mindre än 10 procent 2014.⁶⁴

⁶⁴ Se diagram B1.1 i bilaga 1.

Uppdelat per utbildningsnivå är det vanligast att personer med förgymnasial utbildning har bostadsbidrag.⁶⁵ Andelen bostadsbidragstagare som studerar skiljer sig mycket åt beroende på hushållstyp. Ensamstående hushåll består till cirka 50 procent av studenter, jämfört med cirka 5–13 procent bland övriga hushåll som uppbär bostadsbidrag.⁶⁶

Bland utrikes födda är andelen som uppbär bostadsbidrag betydligt högre, i flertalet ländergrupper⁶⁷, än för inrikes födda. Eftersom utrikes födda är en förhållandevis liten del av befolkningen utgörs dock majoriteten av bostadsbidragstagarna av inrikes födda. Bland individer födda inom EU och Norden uppgår andelen bostadsbidragstagare 2014 till cirka 7 procent. Bland individer från länder utanför EU-området varierar andelen mellan cirka 12–41 procent beroende på härkomst.⁶⁸ Utrikes födda uppbär dessutom i genomsnitt högre bostadsbidrag.⁶⁹ Uppbärandet av bostadsbidrag minskar dock med vistelsetiden i Sverige.⁷⁰ Mot bakgrund av den senaste tidens ökade immigration kan därmed det totala behovet av bostadsbidrag förväntas öka, åtminstone på kort sikt⁷¹.

3.2.3 Utbetalningarna har koncentrerats till dem med lägst inkomster

1997 års reform av bostadsbidraget minskade väsentligt de totala utgifterna för bostadsbidraget. Utbetalningarna minskade för mottagare över hela inkomstfördelningen och försvann i princip helt från de högsta inkomstdecilgrupperna⁷², se diagram 3. Mellan 1997 och 2007 fortsatte det totala utbetalda bostadsbidraget att sjunka. Det gav bostadsbidraget en ökande koncentration till individer med lägre inkomst. Åren 2013–2014 ökade utbetalningar till framför allt inkomstdecilgrupp 1 och 2. Höjningarna av bostadsbidraget 2012 och 2014 har således varit träffsäkra sett till att utbetalningar i hög grad utgått till hushållen med allra lägst inkomster.

⁶⁵ Se diagram B1.2 i bilaga 1.

⁶⁶ Se diagram B1.3 i bilaga 1. En individ räknas här som studerande om individen uppbär studiemedel.

⁶⁷ Gruppen utrikes födda är uppdelade i följande kategorier: Inom Norden, inom EU-området, övriga Europa utanför EU samt utomeuropeiska länder uppdelat på länder med hög, medel och låg Human Development Index (HDI).

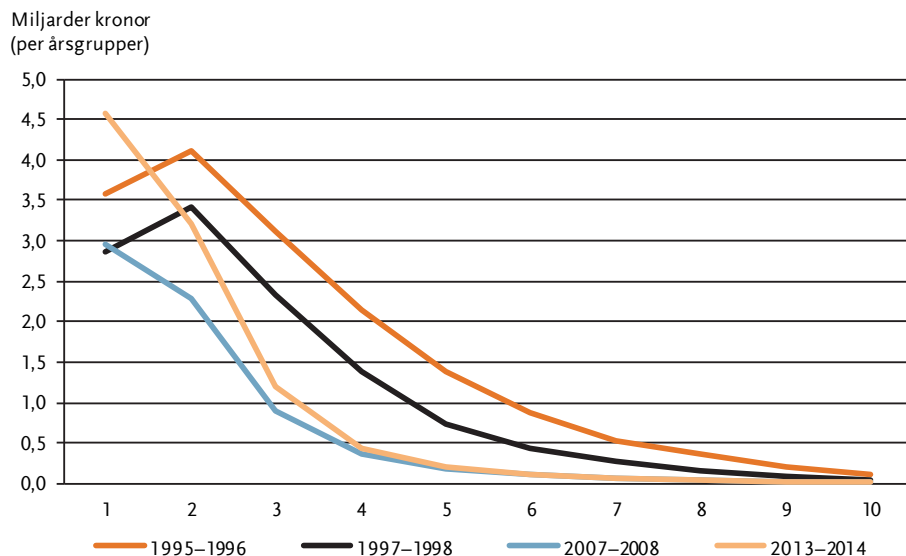
⁶⁸ Se diagram B1.4 i bilaga 1.

⁶⁹ Se diagram B1.5 i bilaga 1.

⁷⁰ Se diagram B1.6 i bilaga 1.

⁷¹ Se framskrivningar av antalet individer i bostadsbidragstagarhushåll i diagram 1.

⁷² Inkomstdecilgrupperna skapas genom att individer rangordnas med avseende på hushållets ekonomiska standard varpå tio lika stora grupper skapas. Den första respektive sista decilgruppen innehåller de tio procent individer med lägst respektive högst ekonomisk standard.

Diagram 3 Totalt utbetalt bostadsbidrag per inkomstdecilgrupp (par av år)

Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Anm: Den totala summan utbetalt bostadsbidrag per serie avser två år. Beloppen är angivna i 2016 års priser.

3.2.4 Hushåll uppbär numera bostadsbidrag längre perioder än tidigare

Pettersson och Palmer (2010) framhåller att allt längre perioder med bostadsbidrag kan indikera att systemets konstruktion medverkar till inlåsning i bidragssystemen med negativ inverkan på drivkrafterna till arbete.⁷³ Längre varaktighet kan också tyda på att bostadsbidraget har en bättre träffsäkerhet mot de mest ekonomiskt utsatta, eftersom färre hushåll får bidrag enskilda år. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv är det därför viktigt att analysera bostadsbidragstagandets varaktighet.

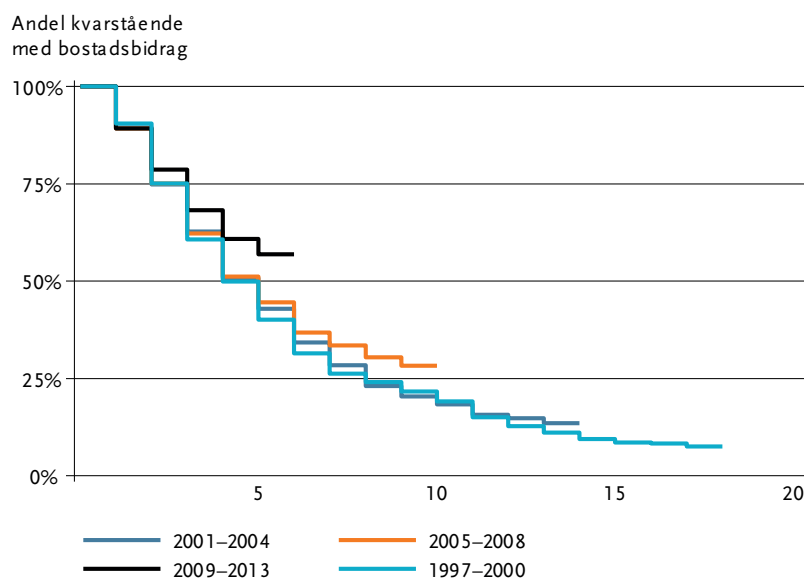
För att undersöka hur länge individer uppbär bostadsbidrag grupperas de utifrån det första observerade året med bostadsbidrag. I diagram 4 presenteras s.k. överlevnadsfunktioner⁷⁴ för individer som inträder i bostadsbidrag vid olika perioder. Risken att kvarstå i bostadsbidrag vid en given tidpunkt har successivt ökat den studerade perioden, särskilt för dem som inträdde mellan 2009 och 2013. För gruppen som uppbär bostadsbidrag 1997–2000, vilka kan observeras i som längst 18 år, hade

⁷³ Thomas Pettersson och Edward Palmer, *Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen*. 2010

⁷⁴ Överlevnadsfunktionen har estimerats med den s.k. Kaplan-Meier-metoden. Metoden tar hänsyn till när individer censureras på grund av att de inte längre kan observeras. Därmed räknas för varje given tidpunkt andelen med bostadsbidrag utifrån den givna riskpopulationen.

cirka 50 procent kvar bostadsbidraget i 5 år, jämfört med cirka 60 procent för gruppen som började uppbära bostadsbidrag 2009–2013.

Diagram 4 Andel kvarstående i bostadsbidrag (18–64 år, uppdelat per inträdesår)



Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Varaktigheten i bostadsbidragsberoende varierar mellan olika hushållstyper⁷⁵. Efter fem år uppbär cirka 70 procent av ensamstående hushåll med barn fortfarande bostadsbidrag, jämfört med cirka 55 procent för sammanboende hushåll med barn. För unga hushåll har knappt 20 procent fortfarande bostadsbidrag efter fem år.⁷⁶

Analysen visar därmed att bostadsbidragstagandets varaktighet har ökat trots att det under senare år är svårare att kvalificera sig för bostadsbidraget på grund av lägre inkomstgränser reellt sett. Detta indikerar att gruppen numera har ett mer permanent behov av stöd. När bidraget får en karaktär av ett mer långvarigt komplement till reguljär försörjning riskerar den negativa påverkan på individens livsinkomst att bli större.

⁷⁵ Hushållen delas in efter den familjesammansättning som kan observeras det första året med bostadsbidrag.

⁷⁶ Se diagram B1.7 i bilaga 1.

3.3 Allt fler bostadsbidragshushåll under gränsen för låg ekonomisk standard

Den ekonomiska familjepolitiken, till vilken bostadsbidragen hör, syftar till att bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer.⁷⁷ Bostadsbidraget spelar därmed en viktig roll i sammanhanget, då det tydligt riktar sig till barnfamiljer. Att minska ekonomisk utsatthet är emellertid en utmaning som sträcker över fler politikområden, exempelvis arbetsmarknads- och utbildningspolitik.⁷⁸

3.3.1 Bostadsbidragsgruppen har haft svag ekonomisk utveckling

Sett till hela populationen har hushållens ekonomiska standard⁷⁹ i genomsnitt ökat sedan 1997 men denna ökning har till största del skett för individer och hushåll som förvärvsarbetar.⁸⁰ För gruppen bostadsbidragstagare, vilken arbetar i lägre utsträckning än övriga befolkningen (cirka 35 procent jämfört med knappt 70 procent 2014), har utvecklingen av ekonomisk standard varit svag, se diagram 5. Skillnaderna i ekonomisk standard mellan gruppen som tar emot bostadsbidrag och gruppen som inte tar emot bostadsbidrag har följaktligen ökat.

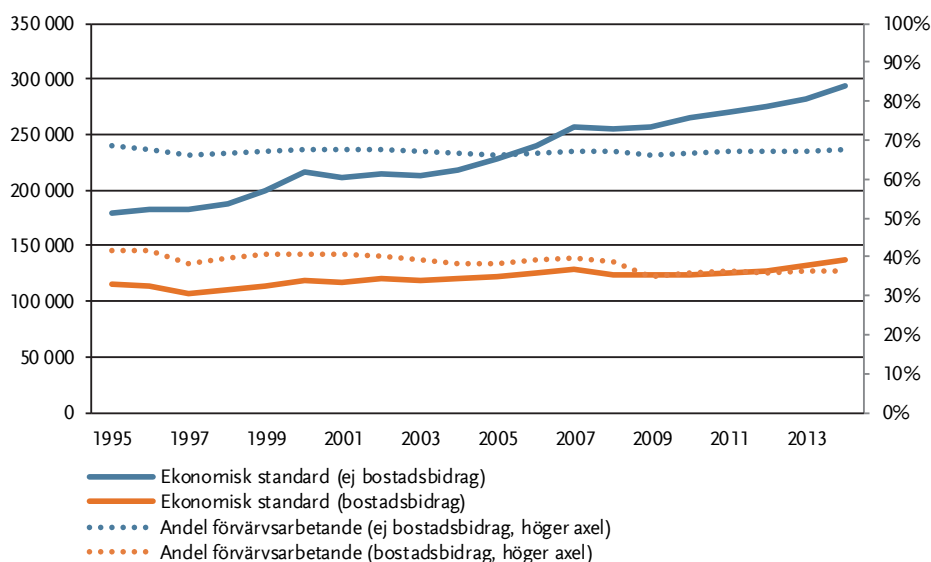
⁷⁷ Prop. 2015/16:1 utg.omr. 12, bet. 2015/16SfU3, rskr. 2015/16: 88.

⁷⁸ Prop. 2016:17:1, utg.omr. 12, s. 20.

⁷⁹ Ekonomisk standard, eller ekvivalerad disponibel inkomst, avser hushållets disponibla inkomst dividerad med konsumtionsvikten enligt den svenska konsumtionsenhetsskalan från 2004. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda möjliggörs en jämförelse mellan hushåll av olika storlek och sammansättning. En nackdel med detta mått är att det i vissa fall kan underskatta den ekonomiska standarden för ensamstående hushåll i de fall det finns barn som är växelvist boende, men som är skrivna hos den ena föräldern.

⁸⁰ Prop. 2015/16:1, bilaga 2 – *Fördelningspolitisk redogörelse*, s. 9.

Diagram 5 Individers ekonomisk standard (2016 års priser) (0–64 år) och andel förvärvsarbetande (20–64 år), hushåll med och utan bostadsbidrag



Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Den svaga utveckling som har skett av den ekonomiska standarden i bostadsbidragsgruppen beror främst på en ökning av gruppens förvärvsinkomster. Sett till hela gruppen bostadsbidragstagare har andelen av den disponibla inkomsten som består av bostadsbidrag pendlat runt 7 procent sedan 1997, för att öka till cirka 9 procent till följd av beloppshöjningarna i bostadsbidraget 2012 och 2014. Störst andel av den disponibla inkomsten utgör bostadsbidraget för ensamstående med barn, där andelen uppgick till cirka 12 procent 2014, jämfört med 9 procent för sammanboende med barn. Bland hushåll utan barn är andelen lägre.⁸¹

3.3.2 Mer vanligt att bostadsbidragstagare är ekonomiskt utsatta

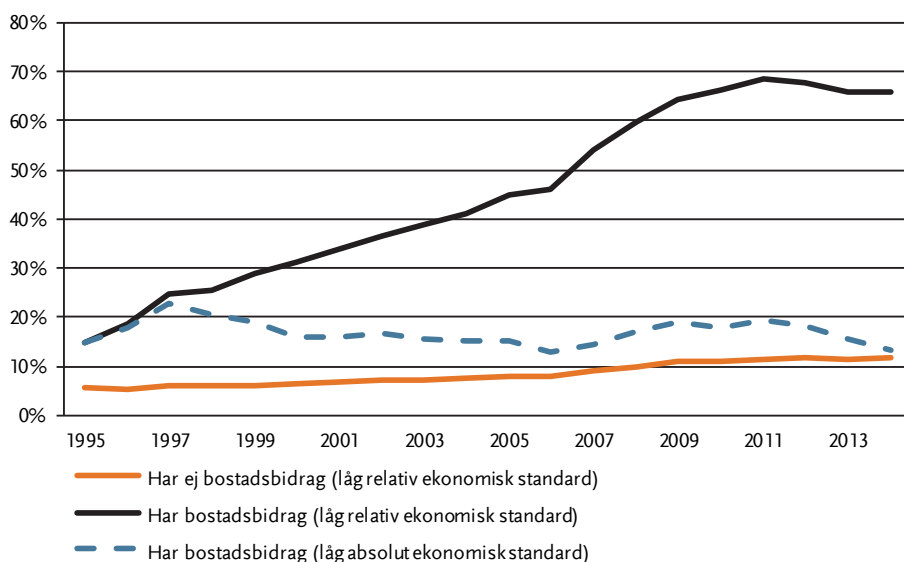
Andelen individer med låg relativ ekonomisk standard har ökat kraftigt sedan 1997 i gruppen som uppbär bostadsbidrag, se diagram 6.⁸² Andelen med låg relativ ekonomisk standard i gruppen bostadsbidragstagare som helhet har ökat från cirka 25 procent 1997 till cirka 65 procent 2014. I övriga befolkningen är andelen med låg relativ ekonomisk standard lägre men har ökat, dock långsammare. Andelen med låg absolut ekonomisk standard har varit relativt konstant under den studerade

⁸¹ Se diagram B1.8 i bilaga 1.

⁸² En individ anses ha låg ekonomisk standard om hushållet har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen.

perioden bland bostadsbidragstagare. Det betyder att den reala inkomstutvecklingen för bostadsbidragstagare med låga inkomster har varit nära noll.⁸³

Diagram 6 Andel individer med låg relativ och absolut ekonomisk standard (0–64 år), hushåll med och utan bostadsbidrag



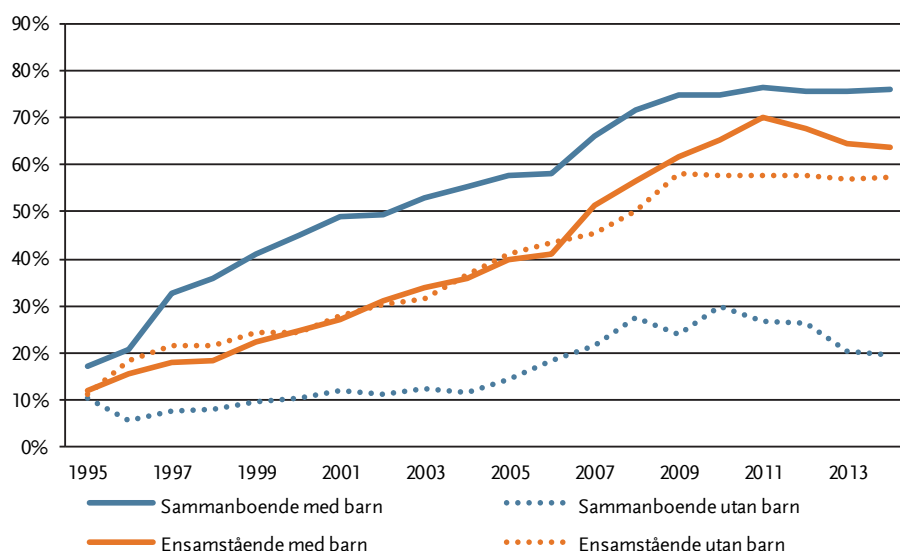
Källa: SCB, Riksrevisionens beräkningar.

Åren 2006–2011 ökade andelen bostadsbidragstagare med låg relativ ekonomisk standard snabbare än tidigare. Detta kan sannolikt härledas till införandet av jobbskatteavdraget, vilket gav upphov till en snabbare ökning av medianinkomsten och därmed av gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Eftersom en lägre andel förvärvsarbetar bland dem som uppbär bostadsbidrag än bland övriga hushåll når inte jobbskatteavdraget denna grupp i samma utsträckning, vilket gör att skillnaderna i ekonomisk standard mellan grupperna ökar. Utvecklingen avstannade 2012–2014, sannolikt till följd av de beloppshöjningar av bostadsbidraget som då genomfördes.

Högst andel med låg ekonomisk standard bland sammanboende med barn

Andelen med låg relativ ekonomisk standard bland bostadsbidragstagare har ökat för samtliga hushållstyper, se diagram 7. Högst andel uppvisar sammanboende med barn; cirka 75 procent 2014. Andel bland ensamstående hushåll med och utan barn är cirka 60 procent. Bland sammanboende hushåll utan barn som uppbär bostadsbidrag var 20 procent ekonomiskt utsatta 2014.

⁸³ Låg absolut ekonomisk standard mäts i förhållande 60 procent av 1995 års medianinkomst i fasta priser.

Diagram 7 Andel individer med låg relativ ekonomisk standard per hushållstyp, hushåll med bostadsbidrag

Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Att sammanboende med barn bland bostadsbidragstagare har en högre andel ekonomiskt utsatta än ensamstående med barn kan bero på att sammanboende har individuella inkomstgränser. Det betyder att om bara en person arbetar i det sammanboende hushållet har de totalt sett lägre inkomstgräns än ensamstående hushåll. Det leder till att det finns en större andel hushåll med bostadsbidrag med högre inkomster i denna grupp. För ett sammanboende hushåll är också försörjningsbördan högre än för motsvarande ensamstående hushåll, något som ger lägre ekonomisk standard. En indikation på att individualiseringen av inkomstgränserna inom bostadsbidraget påverkade sammanboende hushålls ekonomiska standard negativt ses i diagram 6 genom att andelen med låg ekonomisk standard ökade med över 10 procentenheter mellan 1996 och 1997, då reformen genomfördes.

Sett till befolkningen som helhet är sammanboende dock den grupp som har bäst utveckling av ekonomisk standard under samma tidsperiod.⁸⁴

3.3.3 Vanligt med ekonomiskt bistånd bland bostadsbidragstagare

Bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd⁸⁵ överlappar till viss del varandra eftersom båda förmånerna riktar sig till ekonomiskt utsatta hushåll. I takt med att bostads-

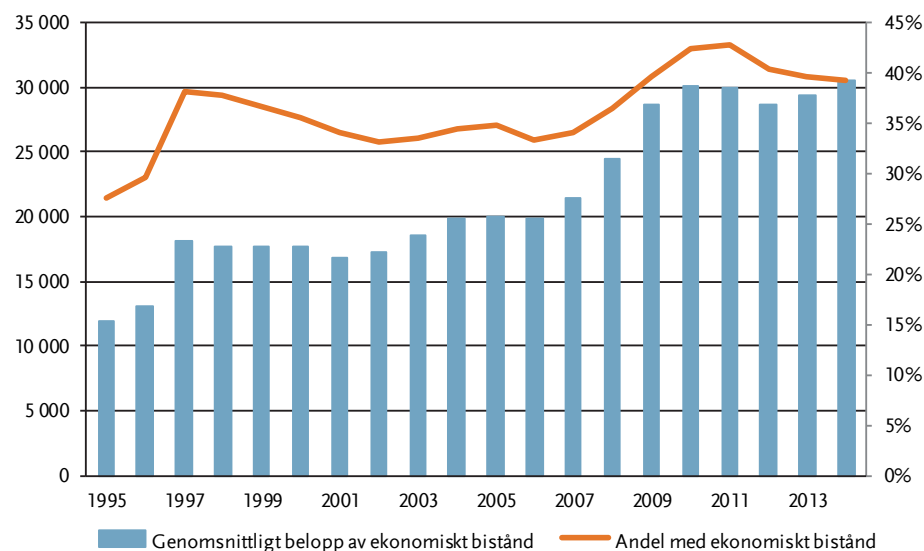
⁸⁴ Prop. 2015/16:1, bilaga 2 – Fördelningspolitisk redogörelse.

⁸⁵ Ekonomiskt bistånd inkluderar även introduktions och etableringsersättning för att skapa jämförbarhet över tiden.

bidragsgruppen har fått lägre ekonomisk standard har även uppbärandet av ekonomiskt bistånd förändrats i gruppen. För att beviljas ekonomiskt bistånd ställs det hårdare krav på hushållet än för bostadsbidrag och hushåll i behov av ekonomiskt bistånd ska i första hand söka bostadsbidrag. Huruvida hushåll som uppbär bostadsbidrag också uppbär ekonomiskt bistånd är av intresse eftersom marginaleffekterna är betydligt högre ekonomiska bistånd. Detta kan i sin tur påverka incitamenten till arbete (se kapitel 4 om marginaleffekter). Mot denna bakgrund har förmånernas samvariation återkommande diskuterats i budgetpropositioner och litteratur om bostadsbidrag de senaste åren (se avsnitt 2.2).

Andelen bostadsbidragstagare som någon gång under året också uppbär ekonomiskt bistånd ökade till följd av reformen 1997 och har sedan dess fluktuerat kring 35–40 procent, se diagram 8. Bostadsbidragstagarnas genomsnittliga ekonomiska bistånd har ökat successivt under perioden, men i likhet med andelen har utvecklat avstannat år 2012–2014.

Diagram 8 Andel individer med ekonomiskt bistånd respektive genomsnittligt ekonomiskt bistånd (0–64 år)



Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Anm: Ekonomiskt bistånd anges i 2016 års fasta priser.

Bland hushåll med bostadsbidrag hade år 2014 hade cirka hälften av de sammanboende med barn också ekonomiskt bistånd under samma år. För övriga hushållstyper uppgick motsvarande andel till cirka 35 procent.⁸⁶

⁸⁶ Se diagram B1.9 i bilaga 1.

3.4 Bostadsbidragets omfördelande effekt har minskat

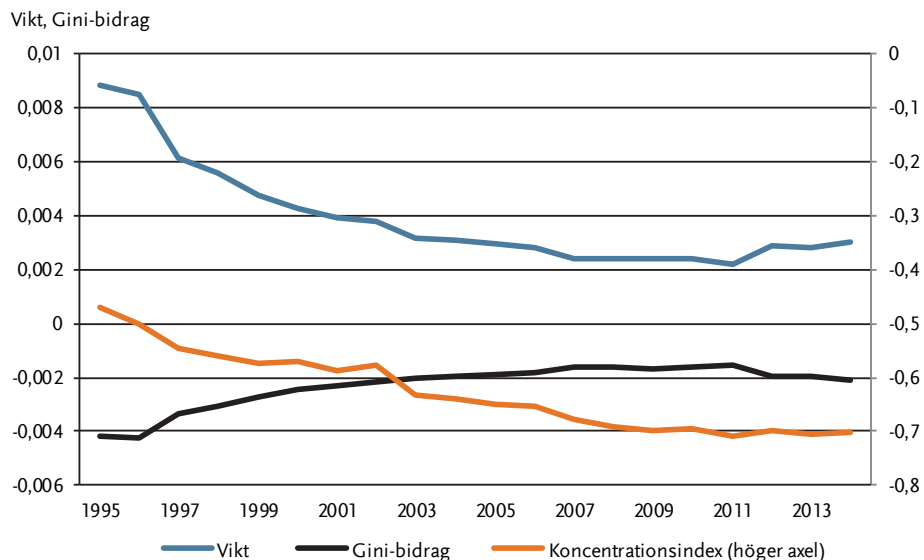
3.4.1 Bostadsbidragets omfördelande effekt har minskat

Ett sätt att undersöka bostadsbidragets omfördelande effekt är att kvantifiera dess påverkan på Gini-koefficienten, som beskriver hur jämn inkomstfördelningen är. Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 och 1. Ju närmare 0 (1) den befinner sig, desto mer jämnt (ojämnt) är inkomsterna fördelade. I analysen isoleras den omfördelande effekten av bostadsbidraget genom att undersöka hur bostadsbidragets så kallade Gini-bidrag har utvecklats. Ett inkomstslags Gini-bidrag är lika med produkten mellan inkomstslagets koncentrationsindex och dess vikt, se bilaga 2.

Diagram 9 visar koncentrationsindex, vikt och Gini-bidrag för bostadsbidraget mellan 1995 och 2014.⁸⁷ Värdet på bostadsbidragets koncentrationsindex är negativt, vilket innebär att det är koncentrerat till individer med låg ekonomisk standard och bidrar till att jämna ut inkomstspridningen. Koncentrationsindexet minskar successivt fram till slutet av 00-talet för att sedan stabiliseras, vilket innebär att bostadsbidraget under perioden blir mer progressivt. Under samma period minskar bostadsbidragets vikt till följd av att antalet som uppbär bostadsbidrag minskar. Först 2012 ökar den något igen till följd av höjningar av bidragsbeloppen. Den sammantagna effekten blir att bostadsbidragets Gini-bidrag blir mindre negativt under perioden, vilket innebär att den totala inkomstutjämnande effekten av bostadsbidraget minskar.⁸⁸

⁸⁷ Under den studerade tidsperioden ökar Gini-koefficienten totalt sett från ca 0,25 till 0,32 vilket innebär att inkomstspridningen ökar.

⁸⁸ Ett alternativt mått att mäta hur en förändring av bostadsbidraget påverkar den samlade inkomstspridningen är att studera Gini-elasticiteten av bostadsbidraget. Analysen visar att Gini-elasticiteten och Gini-bidraget uppvisar nästan identiska mönster.

Diagram 9 Koncentrationsindex, vikt och Gini-bidrag för bostadsbidrag

Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar

3.4.2 Bostadsbidragets förmåga att minska ekonomisk utsatthet har försämrats

Ett annat sätt att kvantifiera bostadsbidragets omfördelande effekt är att undersöka i vilken utsträckning det lyfter bostadsbidragstagarna över gränsen för låg relativ ekonomisk standard, se bilaga 2 för en beskrivning av metoden. I analysen undersöks också hur fattigdomsgapet⁸⁹ påverkas av bostadsbidraget.

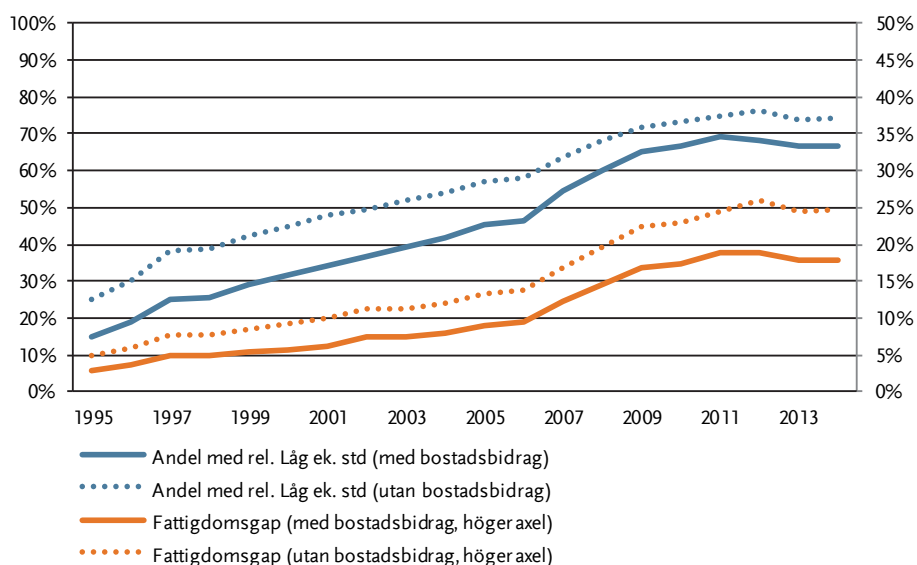
För gruppen bostadsbidragstagare som helhet har bostadsbidragets påverkan på andelen med låg relativ ekonomisk standard minskat med tiden, se diagram 10. Den heldragna blå linjen visar den faktiska andelen med låg relativ ekonomisk standard bland bostadsbidragstagare. Den streckade linjen visar motsvarande andel om man räknar bort bostadsbidraget (allt annat lika). Sedan 1997 års reform har andelen individer som bostadsbidraget lyft över gränsen för låg ekonomisk standard minskat från cirka 36 procent till cirka 10 procent 2014. Fler får alltså inkomster som ligger under gränsen för låg relativ ekonomisk standard även då bostadsbidraget inräknas.

Den orange heldragna linjen visar att fattigdomsgapet har ökat i gruppen med bostadsbidrag. Den orange streckade linjen visar fattigdomsgapet i avsaknad av bostadsbidrag, allt annat lika. Linjen visar att bostadsbidraget numera reducerar

⁸⁹ Fattigdomsgapet beskriver hur långt under gränsen för låg ekonomisk standard, i relativa termer, en individ befinner sig. Med detta mått fångas även variationer som sker under gränsen för låg ekonomisk standard, medan andelen med låg ekonomisk standard endast beskriver hur många som befinner sig under gränsen.

fattigdomsgapet i högre utsträckning än tidigare, men de hushåll som berörs har så låga inkomster att bostadsbidraget lyfter endast en liten andel över gränsen för låg ekonomisk standard.

Diagram 10 Andel 0–64 år med låg relativ ekonomisk standard (60 procent av medianen) och fattigdomsgap, med och utan bostadsbidraget inräknat



Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar

Som tidigare nämnts varierar andelen bostadsbidragstagare med låg relativ ekonomisk standard med hushållstyp. Andelen är högst för sammanboende med barn (cirka 75 procent 2010–2014), se avsnitt 3.2.2. För denna grupp lyfte bostadsbidraget endast cirka 5 procent av bidragstagarna över gränsen för låg ekonomisk standard 2014, jämfört med cirka 13 procent för bidragstagarna inom andra hushållstyper.⁹⁰

Tidigare regeringars höjningar av bostadsbidraget har till störst del nått de hushåll med lägst inkomst (se avsnitt 3.2.3) som har så låga inkomster att de ligger långt under gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Därmed är bostadsbidraget otillräckligt för att lyfta dessa individer över gränsen för låg ekonomisk standard, även om det numera minskar fattigdomsgapet mer än tidigare. För sammanboende hushåll med barn är bostadsbidraget till liten hjälp för att lyfta hushållen över gränsen för låg relativ ekonomisk standard.

⁹⁰ Se diagram B1.10 i bilaga 1.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Bostadsbidragets inkomst- och beloppsnivåer är inte indexerade, vilket betyder att de i frånvaro av politiska beslut om höjning riskerar att urholkas i förhållande till pris- och inkomstutvecklingen. År 2015 uppgick gränsen för den bidragsgrundande inkomsten till 60 procent av vad den hade varit om den hade följt utvecklingen för de lägsta lönerna för såväl barnhushåll som unga hushåll utan barn. På motsvarande sätt uppgick det maximala beloppet till cirka 80 procent av vad det hade varit om det hade utvecklats med löneinkomsten.
- Urholkningen av bostadsbidragets inkomst- och beloppsgränser är en bidragande orsak till att sammansättningen av gruppen bostadsbidragstagare har förändrats. Bostadsbidraget är i högre grad än tidigare koncentrerat till de mest ekonomiskt utsatta hushållen, där det genomsnittliga bostadsbidraget har ökat över tiden. Samtidigt har bostadsbidraget ändrat karaktär från att vara en mer temporär förmån till att bli mer varaktig, trots att hushåll numera måste ha lägre inkomster än tidigare, i förhållande till medianinkomsten, för att kvalificera sig.
- Bostadsbidragets totala omfördelande effekt, kvantifierat med den s.k. Gini-koefficienten, har minskat. Bostadsbidraget är mer koncentrerat till individer med låga inkomster nu än tidigare, men eftersom antalet personer som uppbär förmånen har minskat blir nettoeffekten av omfördelningen mindre. Därtill räcker bostadsbidraget under senare tid i mindre utsträckning till för att lyfta individer över gränsen för låg relativ ekonomisk standard, något som gäller särskilt för sammanboende hushåll.

4 Bostadsbidragets marginaleffekter

Bostadsbidraget ger upphov till marginaleffekter genom att förmånen är inkomstprövad. Inkomstprövningen innebär att bostadsbidraget minskar när hushållet ökar sina inkomster ovanför gränsen för den bidragsgrundande inkomsten. Det ekonomiska utbytet av ökad inkomst från arbete minskar därmed, vilket kan påverka de ekonomiska incitamenten till arbete.

4.1 Marginaleffekter kan påverka arbetsutbudet

Ekonomiska drivkrafter redovisas i denna granskning utifrån det s.k. marginella måttet, som mäter hur skatter och transfereringar påverkar avkastningen av en marginell inkomstökning, se faktaruta.

Bostadsbidragets marginaleffekter

Bostadsbidraget påverkar drivkrafterna genom att det ger upphov till 20 procent i marginaleffekter (33 procent för unga hushåll utan barn) i det intervall det reduceras mot andra inkomster. Det innebär att om hushållet ökar sin inkomst med 100 kronor blir det privatekonomiska utbytet 80 kronor (67 kronor för unga hushåll utan barn) om hänsyn endast tas till minskningen av bostadsbidraget. Av det följer att en högre marginaleffekt gör det privatekonomiska utbytet av ökad inkomst mindre.

Bostadsbidragets marginaleffekter påverkas av förändringar i förmånens belopp eller inkomstgränserna:

- Om bostadsbidragets maximala belopp höjs krävs det högre inkomster i hushållet innan bostadsbidraget är reducerat till noll. Givet att reduceringstakten inte förändras möter hushåll marginaleffekter över ett större inkomstintervall, eftersom det krävs högre inkomster innan bostadsbidraget är helt reducerat.
- En höjning av taket för den bidragsgrundande inkomsten förskjuter inkomstintervallet i vilket hushållet möter marginaleffekter men förändrar inte storleken på inkomstintervallet i vilket hushållet möter marginaleffekter.

De totala marginaleffekter ett hushåll möter påverkas av fler inkomstslag än bostadsbidraget, bl. a. ekonomiskt bistånd där marginaleffekterna är höga.⁹¹ Skattesystemet ger, genom dess progressivitet, också upphov till marginaleffekter som ökar

⁹¹ Inom det ekonomiska biståndet har marginaleffekterna påverkats av bl.a. förändringar av den s.k. riksnormen. För en genomgång av förändringarna inom ekonomiskt bistånd, se ISF, *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, 2014.

Marginaleffekten för ekonomiskt bistånd sänktes från 100 procent till 75 procent 2013 för de hushåll som har haft ekonomiskt bistånd i mer än 6 månader, se prop. 2012/13:94 – *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet*, bet. 2012/13: SoU22, rskr. 2012/13:245. I analyserna av marginaleffekter antar Riksrevisionen 100 procents marginaleffekter från ekonomiskt bistånd, eftersom det är en väldigt liten andel hushåll som tar del av jobbstimulansen (se Socialstyrelsen *Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd en uppföljning* 2016).

med förvärvsinkomsten. Inom dessa system har förändringar skett genom jobbskatteavdrag under den studerade perioden, vilket påverkat de totala marginaleffekter hushållen möter.

4.2 Marginaleffekter för typfallshushåll

Vilka marginaleffekter ett hushåll möter till följd av bostadsbidraget varierar beroende på hushållssammansättningen eftersom beloppsnivåer, avtrappningstakter och inkomstgränser är olika för olika grupper, se avsnitt 1.1.4. Analyserna nedan görs separat för barnfamiljer respektive unga hushåll utan barn. Vid beräkningarna av hushållens marginaleffekter används i denna granskning genomgående SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT, se bilaga 3.

Simuleringarna utgår från stilsierade typfallshushåll, inte faktiskt observerade hushåll. Genom att konstruera ett antal typfall, exempelvis olika familjetyper, kan hushållets disponibla inkomst beräknas vid olika värden för den antagna förvärvsinkomsten. Genom att beräkna hur den disponibla inkomsten förändras vid en mindre ökning av förvärvsinkomsten kan hushållets marginaleffekt vid den angivna förvärvsinkomsten beräknas. Med samma metodik är det också möjligt att dekomponera den totala marginaleffekten på marginaleffekter från respektive inkomstslag. I analyserna av typfallshushållen tillämpas 2017 års regler inom skatte- och bidragssystemen.

4.2.1 Marginaleffekter för hushåll med barn

Ensamstående hushåll med barn

För ensamstående hushåll med barn uppstår marginaleffekter från bostadsbidraget när den bidragsgrundande inkomsten överstiger 127 000 kronor, se diagram 11. För ensamstående barnhushåll är marginaleffekten störst när hushållet har låga inkomster och om hushållet uppbär ekonomiskt bistånd. För ensamstående hushåll med ett barn uppgår marginaleffekten till 100 procent tills att det ekonomiska biståndet är helt reducerat (hushåll med tre barn har något lägre marginaleffekt).⁹² Vid inkomster som överstiger 127 000 kronor reduceras bostadsbidraget. Hushållets totala marginaleffekter uppgår då till nästan 50 procent, varav 20 procent kommer från bostadsbidraget. För hushåll med tre barn kvarstår marginaleffekterna från bostadsbidrag vid högre inkomster än för hushåll med ett barn eftersom dessa hushåll är berättigade till något högre maximala bostadsbidragsbelopp vilka reducerats helt först vid något högre inkomster. I diagrammet framgår även att hushåll med ett barn i genomsnitt har något högre förvärvsinkomst än de med tre barn.

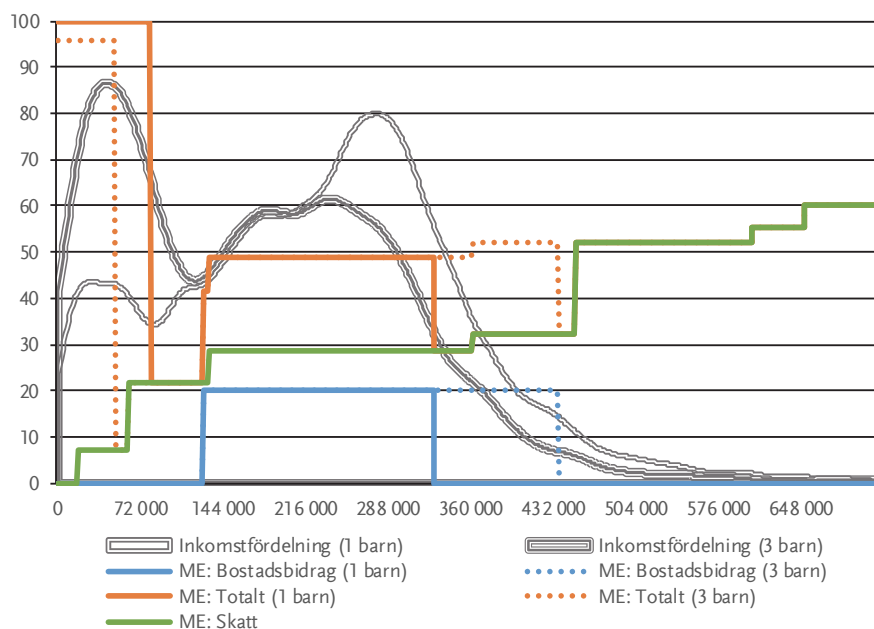
⁹² Inkluderas jobbstimulans för ekonomiskt uppgår marginaleffekten till 75 procent för de hushåll som har ekonomiskt bistånd och kvarstår därmed till högre inkomster.

Läsinstruktion för diagram av margineffekter för typfallshushåll

Diagrammen visar vilka margineffekter (Y-axeln) typfallshushåll möter när hushållet ökar sin förvärvsinkomst (X-axeln). Den övre heldragna linjen summerar de totala margineffekter som hushållet möter av samtliga inkomstslag. I diagrammen dekomponeras margineffekten för bostadsbidrag och skatt. Ekonomiskt bistånd presenteras inte separat i diagrammen utan räknas in i de totala margineffekterna. I diagrammen för hushåll med barn visas margineffekten för hushåll med ett respektive tre barn, där hushåll med tre barn illustreras med prickig linje.

De skuggade ytorna visar inkomstfördelningen för respektive hushållstyp och ger därmed svar på hur stor del av hushållen som har inkomster i olika margineffektsintervall.

Diagram 11 Margineffekter (ME) för ensamstående med ett respektive tre barn



Källa: SCB (FASIT), Riksrevisionens beräkningar.

Sammanboende hushåll med barn

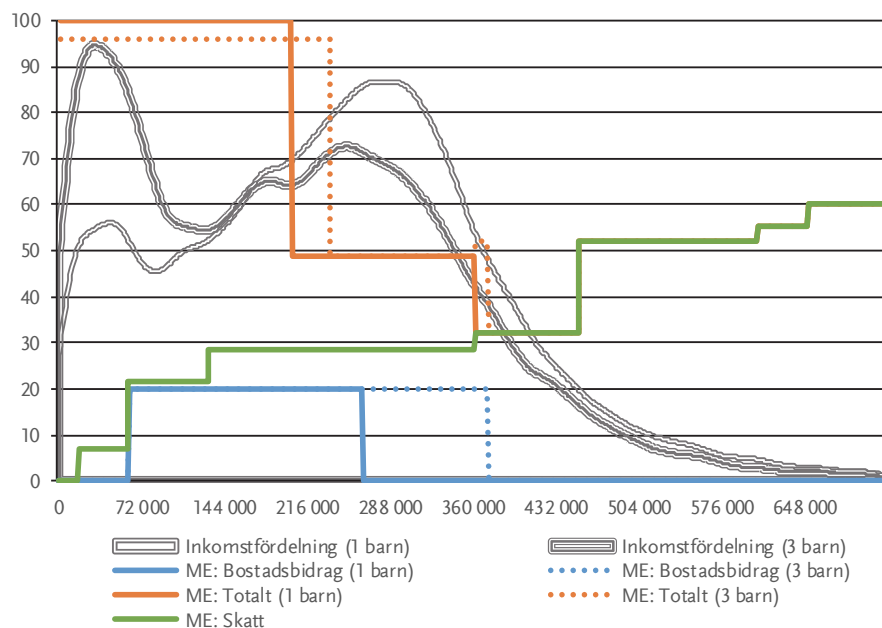
Margineffekterna för sammanboende hushåll med barn ser annorlunda ut än för ensamstående hushåll. Dessa hushåll möter margineffekter från bostadsbidraget när någon av makarnas bidragsgrundande inkomst överstiger 63 500 kronor. Hushållets totala bidragsgrundande inkomst kan därmed maximalt uppgå till 127 000 kronor innan margineffekter från bostadsbidraget uppstår.⁹³

⁹³ I detta typfall antas att den andra vuxna personen helt saknar inkomst.

Marginal effekter från bostadsbidrag uppgår till 20 procent för inkomster som överstiger 63 500 kronor givet att den andra makan/maken saknar inkomst, se diagram 12. Om hushållet uppbär ekonomiskt bistånd möter det marginal effekter på 100 procent. Dessa marginal effekter kvarstår vid högre förvärvsinkomster för sammanboende än för ensamstående. Det beror på att beräkningen av ekonomiskt bistånd beaktar det sammanboende hushållets högre försörjningsbörda och högre boendekostnader. Om det sammanboende typfallshushållet tar del av jobbstimulansen inom ekonomiskt bistånd uppgår marginal effekten istället till 75 procent, men kan då uppbäras för högre inkomster än vad bostadsbidraget ger ersättning för (se diagram B.1.13 i bilaga 1). Detta kan vara en förklaring till att en högre andel sammanboende hushåll med bostadsbidrag också har ekonomiskt bistånd än motsvarande ensamstående hushåll (se avsnitt 3.3.3).

De skuggade ytorna visar fördelningen av individer i sammanboende hushåll. Sammanboende hushåll med tre barn har i genomsnitt lägre inkomst än motsvarande hushåll med ett barn.

Diagram 12 Marginal effekter (ME) och fördelning för sammanboende med 1 respektive 3 barn



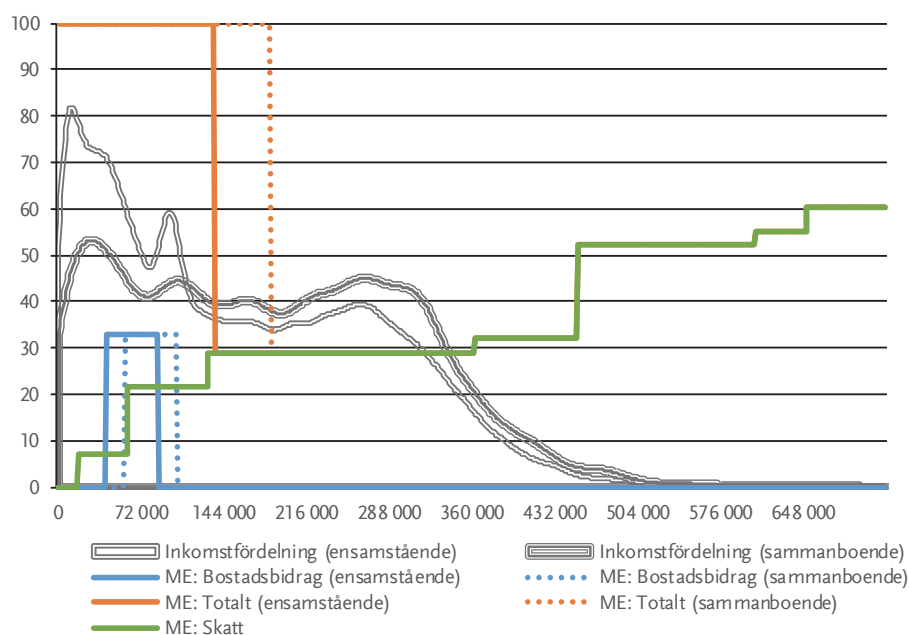
Källa: SCB (FASIT/Star), Riksrevisionens beräkningar.

4.2.2 Marginaleffekter för hushåll utan barn (18–28 år)

Hushåll utan barn kan söka bostadsbidrag upp t.o.m. 28 års ålder. Inkomstgränsen varierar beroende på om det är en eller två sökande i hushållet.

För ensamstående hushåll utan barn uppgår inkomstgränsen till 41 000 kronor. Dessa hushåll möter 33 % marginaleffekter i spannet mellan 41 000 kronor och cirka 85 000 kronor, se diagram 13. Motsvarande intervall för sammanboende är mellan 58 000 och cirka 100 000 kronor, här reduceras bostadsbidraget med summan av de sammanboendes inkomster till skillnad från för sammanboende med barn där inkomstgränsen är individualiserade. Eftersom både sammanboende och ensamstående hushåll utan barn kan uppbära lika höga belopp av bostadsbidrag reduceras det över lika långa inkomstintervall för båda hushållstyperna. Om hushållen uppbär ekonomiskt bistånd, vilket de kan göra i högre inkomster än bostadsbidrag, möter de marginaleffekter på 100 procent.⁹⁴

Diagram 13 Marginaleffekter (ME) för hushåll utan barn (ensamstående och sammanboende) (18–28 år)



Källa: SCB (FASIT/Star), Riksrevisionens beräkningar.

⁹⁴ Om hushållet har jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd är marginaleffekten istället 75 procent, men kvarstår då till högre inkomster.

4.3 Marginaleffekterna har i genomsnitt minskat

Avsnitt 4.2 visar hur marginaleffekter för olika typhushåll vid olika nivåer av förvärvsinkomst. I följande avsnitt undersöks hur de genomsnittliga marginaleffekterna i befolkningen har utvecklats för olika hushållstyper över tid. Riksrevisionens analys visar marginaleffekten för bostadsbidragstagare med barn i genomsnitt har minskat år 2006–2017. Även skillnaden mellan barnhushåll med och utan bostadsbidrag har minskat under samma period.

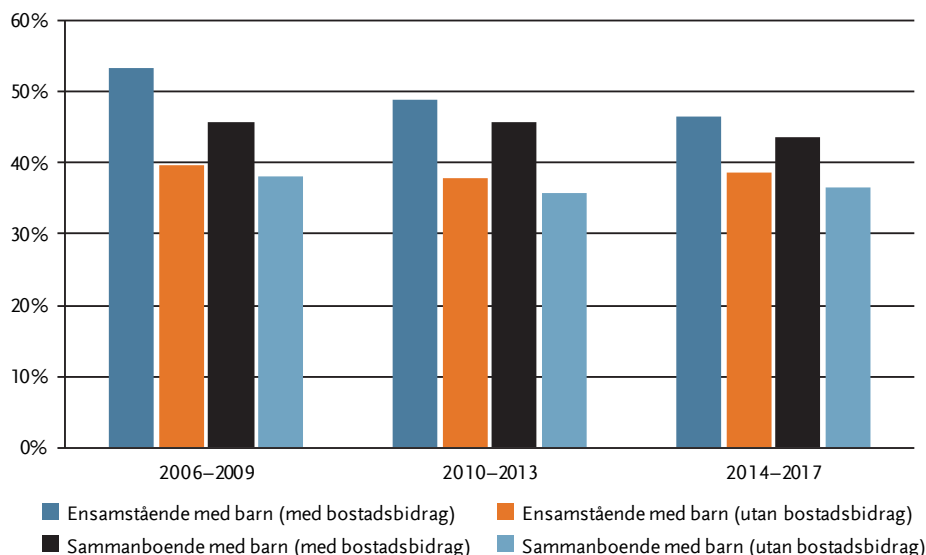
Analysen genomförs genom att hushålls disponibla inkomster simuleras i FASIT. Sedan görs ett marginellt påslag på förvärvsinkomsten varpå den disponibla inkomsten beräknas igen. Marginaleffekten kan på sätt beräknas både totalt och för respektive inkomstslag, se bilaga 3 för en djupare beskrivning.

De genomsnittliga marginaleffekterna för hushåll med bostadsbidrag påverkas, utöver förändringar i skatter och regler för förmåner, även av hur sammansättningen av bostadsbidragstagare förändras över tid i termer av hushållens förvärvsinkomster och uppbärande av ekonomiskt bistånd.

4.3.1 Hushåll med barn

Enligt de simulerade marginaleffekterna möter hushåll med barn och bostadsbidrag i genomsnitt högre marginaleffekter än motsvarande hushåll utan bostadsbidrag, se diagram 14. Skillnaden är något större för ensamstående hushåll än för sammanboende. De genomsnittliga marginaleffekterna har minskat för samtliga grupper, samtidigt som skillnaden mellan hushållen med och utan bostadsbidrag har minskat över tid. För perioden 2014–2017 beräknas de genomsnittliga marginaleffekterna uppgå till drygt 45 procent för ensamstående hushåll med bostadsbidrag (43 procent för motsvarande sammanboende hushåll). För hushållen utan bostadsbidrag beräknas marginaleffekter uppgå till cirka 37 procent 2014–2017.⁹⁵

⁹⁵ När beräkningarna av marginaleffekter för hushåll med barn även tar hänsyn till jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet sjunker marginaleffekterna marginellt. Se diagram B1.12-B1.14 i bilaga 1.

Diagram 14 Genomsnittliga marginaleffekter för hushåll med barn (20–64 år)

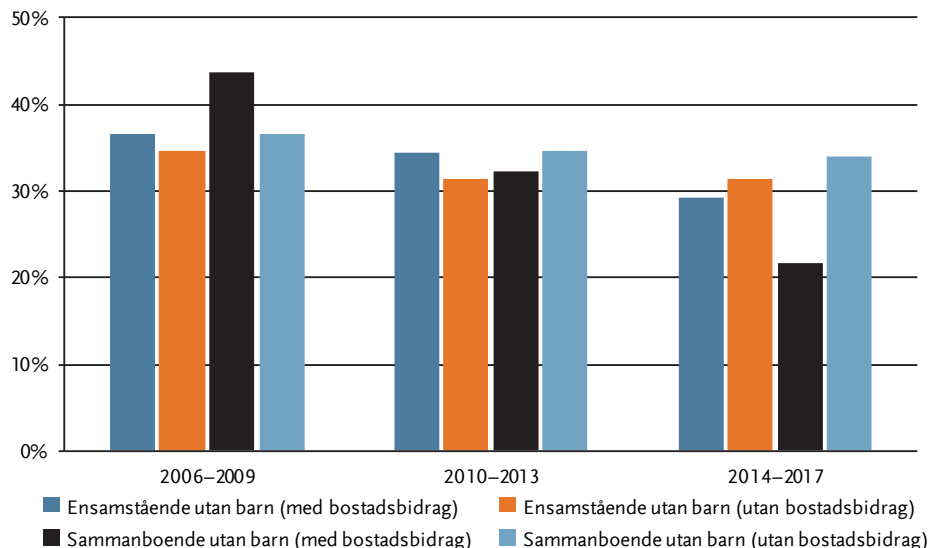
Källa: SCB (FASIT/HEK: 2006–2013 och FASIT/MSTAR 2014, prognos 2015–2017), Riksrevisionens beräkningar. För förklaring av HEK och (M)STAR se bilaga 1. Beräkningarna avser den s.k. fördelningspopulationen⁹⁶, ej ålderspensionärer och inkluderar endast hushåll med nollskild disponibel inkomst.

4.3.2 Hushåll utan barn

De beräknade genomsnittliga marginaleffekterna har minskat för samtliga hushåll utan barn, se diagram 15. Marginaleffekterna för hushåll med bostadsbidrag har minskat till en nivå som i genomsnitt är lägre än den för motsvarande hushåll utan bostadsbidrag. För 2014–2017 uppgår de genomsnittliga marginaleffekterna till knappt 30 procent för ensamstående bostadsbidragstagare utan barn och drygt 20 procent för motsvarande grupp som är sammanboende. Resultaten indikerar att bostadsbidragsgruppen utan barn i regel har så pass låga inkomster att marginaleffekterna från bostadsbidrag understiger övriga hushålls marginalsatser.⁹⁷

⁹⁶ Personer som har varit bosatta i Sverige hela året och som bor i ordinärt boende.

⁹⁷ När beräkningarna av marginaleffekter för hushåll utan barn även tar hänsyn till jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet sjunker marginaleffekterna marginellt. Se diagram B1.12-B1.14 i bilaga 1.

Diagram 15 Genomsnittliga marginaleffekter för sammanboende hushåll utan barn (20–28 år)

Källa: SCB (FASIT/HEK: 2006–2013 och FASIT/MSTAR 2014, prognos 2015–2017), Riksrevisionens beräkningar. Beräkningarna avser fördelningspopulationen, ej ålderspensionärer och inkluderar endast hushåll med disponibel inkomst > 0.

4.4 Marginaleffekter är ett mindre problem med högre inkomst

Av analysen av typhushållen framgår att marginaleffekten av bostadsbidrag i teorin kan kvarstå upp till totala inkomster på cirka 320 000–430 000 kronor för barnhushåll beroende på antalet barn. Motsvarande gräns för hushåll utan barn är cirka 85 000–100 000 kronor.

En analys av det s.k. mörkertalet, dvs. hushåll som inte uppbär bostadsbidrag fastän de bedöms vara berättigade till det, visar att det är få hushåll som uppbär bostadsbidrag vid inkomstnivåer nära den punkt då bostadsbidraget är helt reducerat, se diagram B4.1 i bilaga 4. Därmed utgör marginaleffekten från bostadsbidrag ett avtagande problem ju högre inkomsten är. Analysen av ensamstående hushåll med barn som är berättigade till bostadsbidrag visar att andelen som uppbär bidraget minskar som kraftigast när inkomsten överstiger den nivå där bostadsbidraget är reducerat till cirka hälften av maxbeloppet.

För sammanboende hushåll med barn är sambandet likartat men det är färre berättigade hushåll som faktiskt uppbär bostadsbidrag, och andelen minskar vid lägre inkomster än för ensamstående trots att hushållen i teorin ska vara berättigade till lika höga totala inkomster. Resultatet kan vara en effekt av ojämn inkomstfördelning inom hushållet, vilket kan göra att bostadsbidraget börjar reduceras vid en lägre

gräns än för ensamstående. Även om analysen är behäftad med viss osäkerhet på grund av svårigheten att beräkna den exakta bidragsgrundande inkomsten är problematiken med marginaleffekter sannolikt mindre för sammanboende än för ensamstående.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Ensamstående föräldrar är den hushållstyp som i högst grad tar emot bostadsbidrag. Denna grupp möter marginaleffekter på totalt cirka 50 procent i det inkomstintervall från 127 000 kronor i vilket bostadsbidraget reduceras. För sammanboende hushåll kan denna gräns vara lägre om inkomsterna är ojämnt fördelade mellan makarna. Det gör att marginaleffekterna från bostadsbidrag inte kvarstår vid lika höga inkomster för dessa hushåll.
- De genomsnittliga marginaleffekterna har minskat sedan 2006 för hushåll med bostadsbidrag. Bland hushåll med barn är marginaleffekterna i genomsnitt högre för hushåll med bostadsbidrag än de utan, men skillnaden har minskat mellan år 2006 och 2017. Bland hushåll utan barn har hushåll med bostadsbidrag i genomsnitt lägre marginaleffekter än motsvarande hushåll utan bostadsbidrag, eftersom denna grupp har lägre inkomster.
- En analys av det s.k. mörkertalet visar att andelen hushåll som uppbär bostadsbidrag, bland de som är berättigade till det, minskar ju högre inkomsten är. Det innebär att en viss del av de marginaleffekter som i teorin kan kvarstå till inkomster upp till cirka 330 000–440 000 kronor för hushåll med barn i praktiken inte realiseras. Därmed bör inte heller motsvarande negativa arbetsutbudseffekter av marginaleffekterna realiseras.

5 Arbetsutbudet för unga hushåll utan barn

Bostadsbidraget bör givet sina fördelningspolitiska syften inte bidra till att minska bidragstagarnas arbetsutbud. Tidigare forskning har dock visat att bostadsbidraget påverkar bostadsbidragstagare arbetsutbud negativt, se kapitel 2. Det finns dock ingen tidigare forskning som belyser effekterna av bostadsbidrag på arbetsmarknads-etableringen för unga hushåll utan barn och för denna grupp kan ett sent arbetsmarknadsinträde vara ett problem. Därför undersöks i detta kapitel hur arbetsutbudet förändras när individer utan barn når 29 års ålder och inte längre är berättigade till bostadsbidrag.⁹⁸

Som tidigare nämnts kan bostadsbidrag uppbäras av två grupper av hushåll: hushåll med barn samt hushåll utan barn där sökanden är mellan 18 och 28 år. De hushåll som inte har barn och som uppbär bostadsbidrag kan vid 29 års ålder inte längre uppbära bostadsbidrag. För gruppen utan barn uppgår det maximala bostadsbidraget till 1 300 kronor per månad, motsvarande 15 600 kronor per helår. För en individ utan barn som utnyttjar hela bidraget med en årsinkomst på 41 000 kronor, vilket utgör taket för den bidragsgrundande inkomsten för en sökande, och som saknar övriga inkomster utgör bostadsbidraget 40 procent av bruttoinkomsten. Bostadsbidraget för unga hushåll utan barn utgör för många hushåll därmed en väsentlig del av den disponibla inkomsten som försvinner vid 29 års ålder.

5.1 Metod och design

För att analysera hur arbetsutbudet påverkas av att bostadsbidraget försvinner används en s.k. skillnad i skillnad-analys.⁹⁹ I den jämförs utvecklingen av arbetsutbudet före och efter 29 års ålder för hushåll utan barn, som blir av med bostadsbidraget, med utvecklingen av arbetsutbudet för hushåll med barn, som får behålla bidraget. Den eventuella skillnad mellan grupperna som tillkommer efter bostadsbidragets borttagande kan, givet vissa antaganden, tolkas som en effekt av bostadsbidraget. I analysen används förvärvsinkomsten som en indikator på graden av arbetsmarknads-etablering.

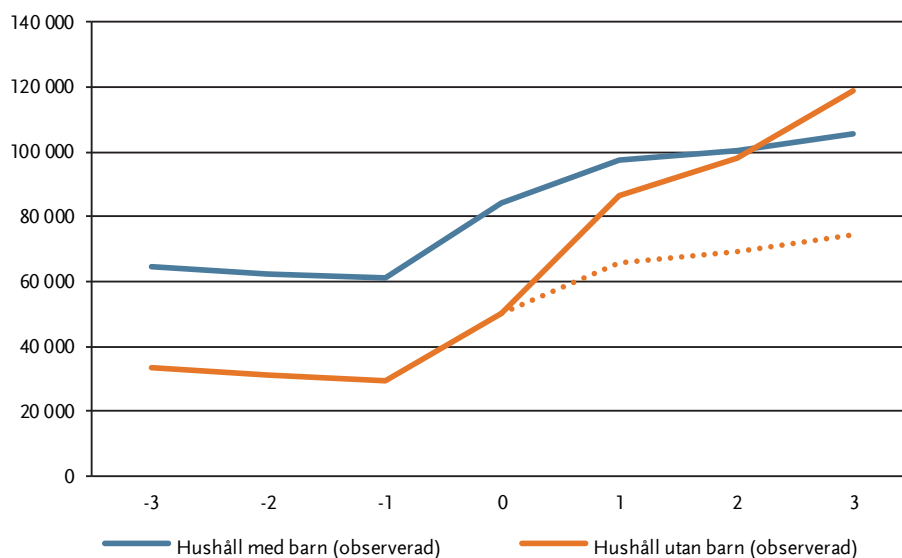
Ett krav för att tillhöra någon av grupperna är att hushållet har uppburit bostadsbidrag i minst två år, eftersom gruppen där det föreligger ett mer varaktigt uppbärande av bostadsbidrag är av intresse. För att öka jämförbarheten mellan grupperna exkluderas i analysen personer som antingen studerar eller uppbär sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension).

⁹⁸ För sammanboende avser åldersgränsen den person som är äldst i hushållet.

⁹⁹ I den internationella utvärderingslitteraturen går analysen under namnet difference-in-difference.

I diagram 16 visas den genomsnittliga inkomstutvecklingen för hushåll utan barn (heldragen blå linje) och hushåll med barn (heldragen orange linje), åren före och efter 29 års ålder ("0" i diagrammet). Hushåll utan barn har drygt 20 000 kronor lägre inkomst än hushållen med barn mellan 25 och 28 års ålder. Inkomstskillnaden är konstant upp till 29 års ålder, vilket stärker analysens kausala tolkning. Vid 29 års ålder förlorar hushåll utan barn bostadsbidraget, varpå deras genomsnittliga inkomster ökar snabbare än för hushåll med barn som behåller bidraget. Den streckade linjen beskriver den antagna och hypotetiska inkomstutvecklingen för hushåll utan barn, i en situation där de kunnat uppbära bostadsbidrag även efter 28 års ålder. Skillnaden mellan den observerade och hypotetiska inkomstutvecklingen för hushåll utan barn motsvarar effekten av att förlora bostadsbidraget. För en djupare beskrivning av metoden och deskriptiv statistik, se bilaga 5.

Diagram 16 Förvärvsinkomstutveckling för hushåll med och utan barn (2008–2014)



Anm: $t=0$ avser året före hushållets maximala ålder är 29, d.v.s. 28 i de flesta fall. $t=1$ avser året då bostadsbidraget upphör till följd av åldersgränsen.

Källa: SCB (Star), Riksrevisionens beräkningar.

5.2 Förvärvsinkomsten ökar när hushåll överstiger åldersgränsen

I tabell 3 presenteras beräkningar av hur förvärvsinkomsten påverkas när hushållen utan barn förlorar bostadsbidraget. Resultaten visar att hushåll utan barn som förlorar bostadsbidraget vid 29 års ålder, ökar sin förvärvsinkomst jämfört med hushåll med barn. Resultaten kan tolkas som att både hushåll utan barn som förlorar bostadsbidraget ökar sin förvärvsinkomst över perioden (se diagram 16), men att gruppen som förlorar bostadsbidrag ökar förvärvsinkomsten 30 000 kronor mer, se kolumn 1

och 2. Den beräknade effekten förändras inte när kontrollvariabler för arbetsmarknadsanknytning inkluderas.

När resultaten beräknas separat för män och kvinnor (kolumn 46) framgår att kvinnors inkomstökning är större än den för män. Kvinnor utan barn som förlorar bostadsbidrag på grund av ålder ökar sin förvärvsinkomst med cirka 31 000 kronor mer än kvinnor med barn som får behålla bostadsbidraget. För männen uppgår effekten till cirka 24 000 kronor i genomsnitt.

Resultaten indikerar således att bostadsbidraget har en negativ effekt på arbetsutbudet, när bidraget förloras på grund av ålder ökar arbetsutbudet. Resultaten indikerar vidare att kvinnors arbetsutbud är mer känsligt för förändringar i bostadsbidraget.¹⁰⁰

Resultaten kan tolkas som en effekt av att förlora bostadsbidraget, men denna tolkning bör göras försiktigt. Trots att bl.a. personer som studerar exkluderats från analysen i syfte att öka jämförbarheten mellan grupperna, kvarstår olikheter mellan grupperna som kan påverka resultaten. I tabell B5.1 i bilaga 5 framgår att könsfördelningen i hushåll utan barn är 73 procent kvinnor och 27 procent män, medan den omvända fördelningen gäller i gruppen med barn. Därutöver har personer i hushåll med barn i genomsnitt en betydligt bättre förankring på arbetsmarknaden. Dessa olikheter kan göra den antagna och hypotetiska inkomstutvecklingen (streckade linjen i diagram 16) efter 28 års ålder mer osäker. När kontroll för arbetsmarknadsanknytning och ekonomiskt bistånd görs påverkas dock inte den uppskattade effekten nämnvärt, vilket stärker trovärdigheten i resultaten.

Tabell 3 Regressionsresultat

	1	2	3	4	5	6
Förvärvsinkomst	Män och kvinnor Ålder: 28–30 år		Bara kvinnor Ålder: 28–30 år		Bara män Ålder: 28–30 år	
29 års-gränsen för hushåll utan barn (kronor)	29,760***	29,455***	35,902***	30,516***	20,837**	23,779***
Kontrollvariabler	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Observationer (antal individer)	2 675 (953)		1 506 (535)		1 169 (418)	

Resultat från regressionsanalyser med fixa individeffekter. I samtliga modeller kontrolleras för årtal och ålder. Kontrollvariablerna inkluderar dummyvariabler för arbetsmarknadsanknytning och ekonomiskt bistånd. De fullständiga resultaten från skattningarna återfinns i bilaga 5. Signifikansnivå: * 10 procent, ** 5 procent och *** 1 procent.

¹⁰⁰ Kvinnors s. k. arbetsutbudselasticitet brukar uppskattas vara högre än den för män, se exempelvis Michiel Evers et. al. "The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates," *The Economist* 156, nr.1 (2008): 25–43.

5.2.1 Ekonomiskt bistånd ökar inte då bostadsbidrag upphör

När hushåll utan barn förlorar bostadsbidraget finns det en risk för övervältring till ekonomiskt bistånd. Därför har Riksrevisionen undersökt hur ekonomiskt bistånd påverkas av att någon blir av med bostadsbidraget med samma metodik som ovan, se tabell B5.3 i bilaga 5.

Resultaten indikerar att det inte sker någon övervältring på ekonomiskt bistånd när grupp hushåll utan barn som helhet förlorar bostadsbidraget, då utvecklingen av ekonomiskt bistånd mellan gruppen utan barn som förlorar bostadsbidrag inte är skild från gruppen med barn som kan behålla bostadsbidrag. När endast män inkluderas går det att finna att denna grupp svagt ökar sitt uppbärande av ekonomiskt bistånd när de inte längre är berättigade till bostadsbidrag jämfört med gruppen med barn som kan behålla bostadsbidraget.

Trots att resultaten indikerar att bostadsbidraget för unga har en negativ inverkan på de ungas arbetsutbud är det inte möjligt att utifrån denna analys svara på hur bostadsbidraget optimalt bör vara utformat. För det krävs noggrannare analyser av bidragets fördelningseffekter och dynamiska arbetsutbudseffekter. Analysen kan inte heller svara på vad som händer om åldersgränsen för bostadsbidrag för unga sänks. Detta eftersom föreliggande analys baseras på en situation där förutsättningarna är kända för de inblandade. De som uppbär bostadsbidrag kan förväntas ha kännedom om åldersgränsen vilket innebär att de kan anpassa sitt jobbsökande till denna. Det kan därför inte uteslutas att en förändring av åldersgränsen initialt skulle generera en övervältring på ekonomiskt bistånd, innan en anpassning till den nya åldersgränsen hunnit ske. Samma kortsiktiga effekt hade varit trolig om bostadsbidraget för unga utan barn upphörde helt.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

- Riksrevisionens analys visar att bostadsbidraget i genomsnitt har negativa effekter för arbetsutbudet för unga i hushåll utan barn. Resultaten, som är tydligare för kvinnor än för män, ska tolkas försiktigt då de kan ha påverkats av i analysen utelämnade faktorer.
- För gruppen som helhet går det inte att finna att förlusten av bostadsbidrag vid 29 års ålder leder till en övervältring på ekonomiskt bistånd. Det är endast för män som det går att finna att förlusten av bostadsbidrag leder till en svag ökning av ekonomiskt bistånd.

Referenslista

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

ISF, *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*, 2014.

ISF, *Ekonomiska drivkrafter i bostadsbidragssystemet*, 2012.

IFAU, *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändring i skatte- och bidragssystemet?* 2016.

Michiel Evers et. al. "The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates," *De Economist* 156, nr. 1 (2008): 25-43.

OECD, *Economic Surveys: Sweden 2017*. OECD publishing (2017).

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

Prop. 1997/98:1.

Prop. 1998/99:1.

Prop. 2000/01:1.

Prop. 2006/07:1.

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

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

Prop. 2011/12:1.

Prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:SfU.1SfU1.

Prop. 2012/13:94 – *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet*, bet. 2012/13:SoU22, rskr. 2012/13:245.

Prop. 2013/14:1

Prop. 2014/15:1

Prop. 2015/16:1 utg.omr. 12, bet. 2015/16SfU3, rskr. 2015/16: 88.

Prop. 2015/16:100, bilaga 2 – *Fördelningspolitisk redogörelse*.

Prop. 2016/17:1.

SFS 2010:110 Socialförsäkringsbalk.

SFS 2009:1174 med instruktion för Försäkringskassan.

SFS 2012:546 med instruktion för Boverket.

Socialdepartementet, *Promemoria om reformerat bostadsbidrag*, S2004/9161/SF. 2004.

Socialstyrelsen *Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd – en uppföljning*. 2016.

SOU 2001:24, *Ur fattigdomsfällan*. 2001.

SOU 2011:11, *Långtidsutredningens huvudbetäkande*.

Thomas Pettersson och Edward Palmer, *Enkelt och effektivt en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen*. 2010.

Bilaga 1. Databeskrivning och fördjupande diagram

Databeskrivning

Generellt om LINDA

LINDA¹⁰¹ är en registerbaserad longitudinell databas som omfattar åren 1968 till 2014. Databasen innehåller ett stort antal uppgifter från olika myndigheter om t.ex. inkomster, utbildning och socialförsäkring. Urvalet utgår från ett antal urvalsindivider dragna från Skatteverkets taxeringsregister och kompletteras med hushållsmedlemmar, ett s.k. nätverksurval. För 2014 uppgår den totala urvalsstorleken till drygt 860 000 individer.

I de analyser som baseras på LINDA-data inkluderas i regel endast individer som är folkbokförda under hela året och som bor i hushåll som har en nollskild disponibel inkomst. Det senare avser att justera för det s.k. övertäckningsproblemet, d.v.s. då individer utvandrar utan att meddela myndigheterna varpå ett antal "inaktiva" individer kvarstår i registren. I och med att detta problem är mer uttalat för utrikes födda riskerar det att snedvrider analyserna om ingen korrektion görs.

Vidare utgör genomgående individen analysobjekt även då hushållets inkomster, t.ex. den ekonomiska standarden, analyseras. Bostadsbidraget refererar alltså till hushållets bostadsbidrag.

Det hushållsbegrepp som används under den studerade perioden är den s.k. RTB-familjen som utgår från registret över rikets totala befolkning (RTB). Personer som har en relation med varandra och bor på samma fastighet kan enligt detta sätt knytas till samma familj. Ett problem med detta familjebegrepp är att man fortfarande inte kan koppla ihop sammanboende (ej gifta) utan barn. Dessa ser ut som separata hushåll i LINDA.

Generellt om STAR

STAR (Statistiskt analysregister)¹⁰² är en av de databaser som används vid simulering av SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT. Databasen kan också användas som en fristående datakälla för olika analyser och innehåller en stor mängd uppgifter

¹⁰¹ För ytterligare information om LINDA, se <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/longitudinell-individ-databas-linda/produktrelaterat/Fordjupad-information/beskrivning-av-databasen-linda/>.

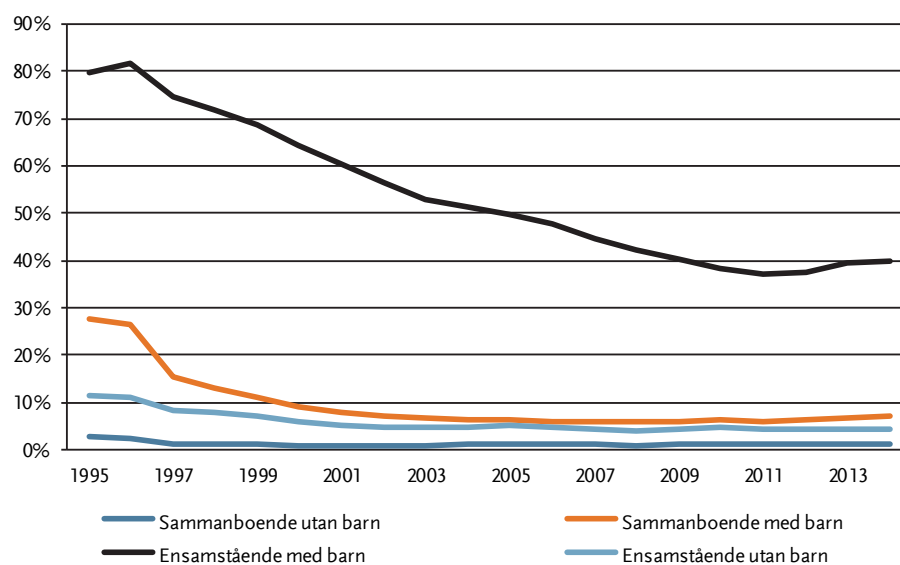
¹⁰² För ytterligare information om STAR, se http://www.sverigeisiffror.scb.se/contentassets/046c084226bb42e98bc10de5eb9951cb/he0106_bs_2014_aw_160408.pdf.

avseende bl.a. inkomster, socialförsäkringar och utbildning. Databasen är longitudinell och registerbaserad. Urvalet dras från SCB:s taxeringsregister och är ett stratifierat nätverksurval med obundet slumpmässigt urval (OSU) inom respektive strata. Urvalspersonernas hushållsmedlemmar kopplas på via SCB:s register över totalbefolkningen (RTB). För 2014 uppgår det totala urvalet till drygt 1 960 000 individer. I de analyser som baseras på STAR-data inkluderas i regel endast individer som är folkbokförda under hela året. På samma sätt som för LINDA-data utgör genomgående individen analysobjekt även då hushållets inkomster analyseras. Med syfte att skapa en mindre datamängd som lämpar sig för preliminära analyser från FASIT-modellen har ett mindre urval, det s.k. MSTAR-urvalet skapats. I granskningen används MSTAR vid beräkningar av genomsnittliga marginaleffekter.

Det hushållsbegrepp som används är detsamma som för LINDA-data; RTB-familjen. Från och med 2014 kan också det s.k. bostadshushållet bildas genom utnyttjande av information från den nya lägenhetsbaserade folkbokföringen. I de föreliggande analyserna har detta hushållsbegrepp dock inte använts. Det kan också noteras att de skattefria transfereringarna i FASIT simuleras för det s.k. familjehushållet, där ungdomar som fyllt 18 år, men bor kvar hos föräldrarna, räknas som en egen familjeenhet.

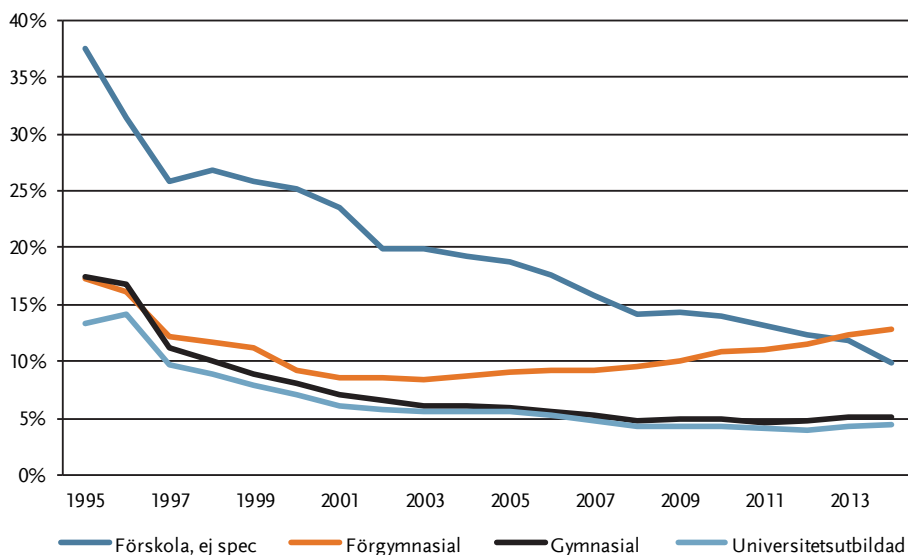
Fördjupande diagram

Diagram B1.1 Andel individer 0–64 år med bostadsbidrag (per hushållstyp)



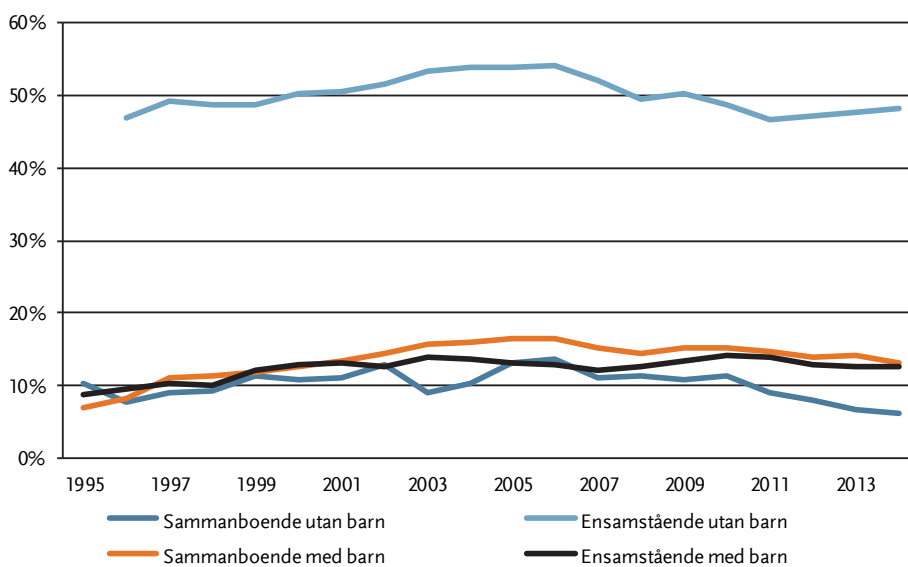
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.2 Andel individer 20–64 år med bostadsbidrag (per utbildningstyp)



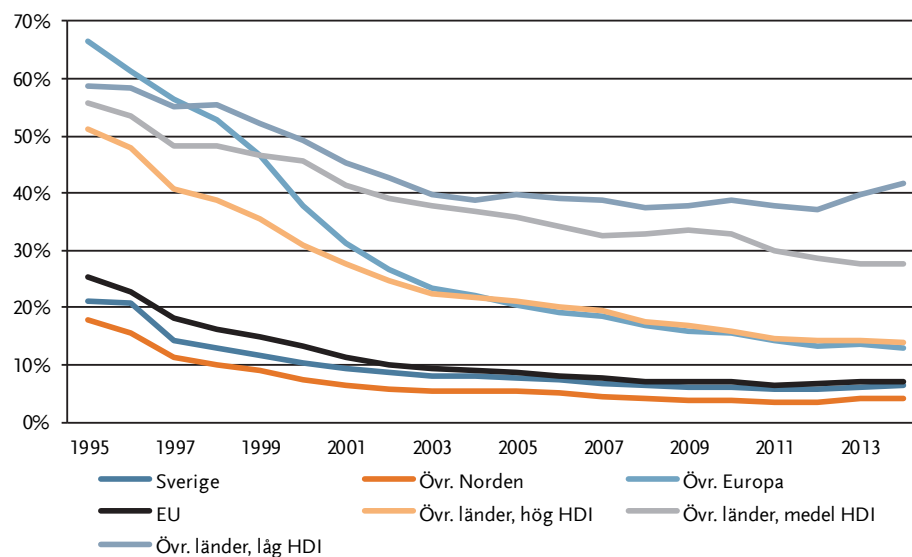
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.3 Andel individer 18–64 år med studiemedel > 0 bland bostadsbidragstagare (per hushåll)



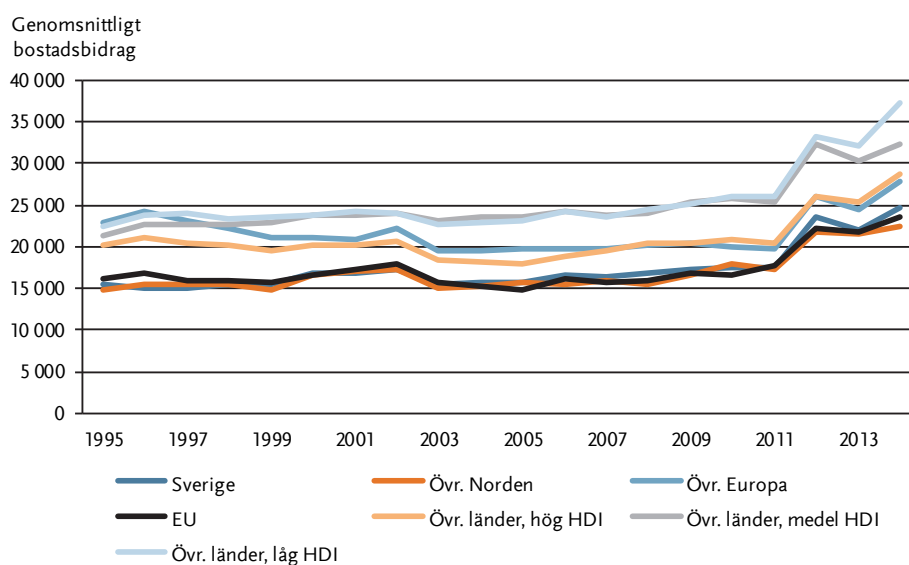
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.4 Andel individer 0–64 år med bostadsbidrag (per ländergrupp)



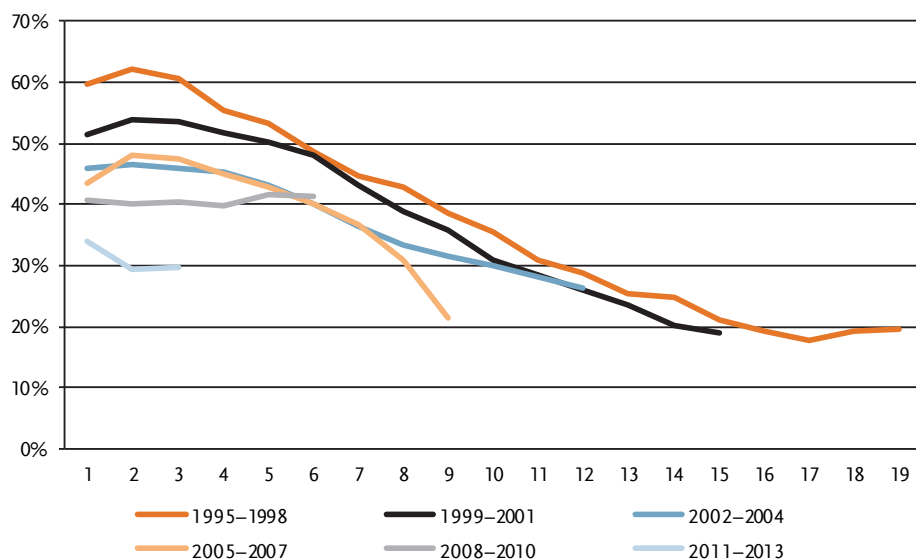
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.5 Genomsnittligt bostadsbidrag bland bostadsbidragstagare (0-64 år) (per ländergrupp)



Källa: SCB (LINDA) Riksrevisionens beräkningar

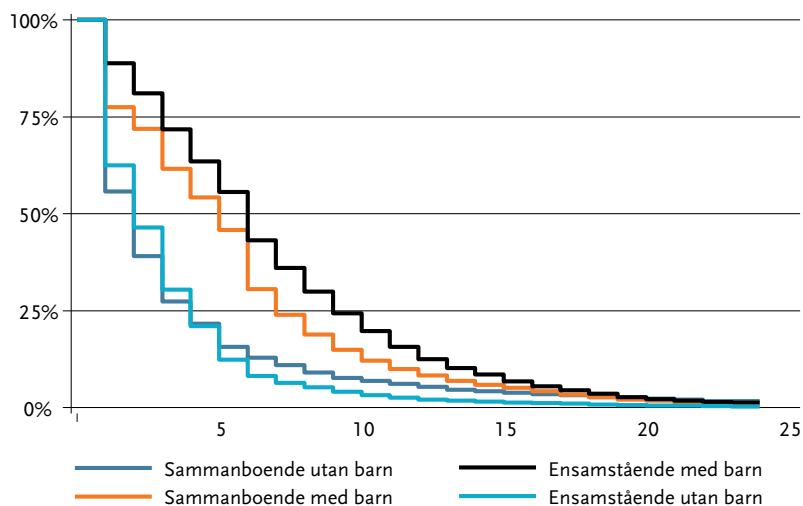
Diagram B1.6 Andel individer 0–64 år med bostadsbidrag efter vistelsetid (år) (per invandringsperiod, individer från länder med medel HDI utanför Europa)



Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar. Inkluderar individer med minst ett års vistelsetid.

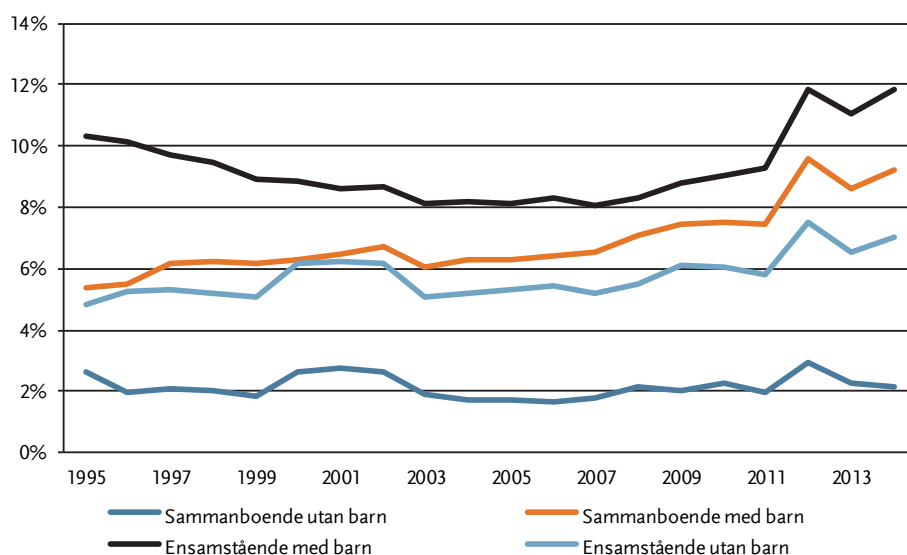
Diagram B1.7 Estimerade överlevnadsfunktioner för bostadsbidragstagande (Kaplan Meier-beräkning), uppdelat per hushållstyp vid startåret för bostadsbidrag

Andel kvarstående med bostadsbidrag



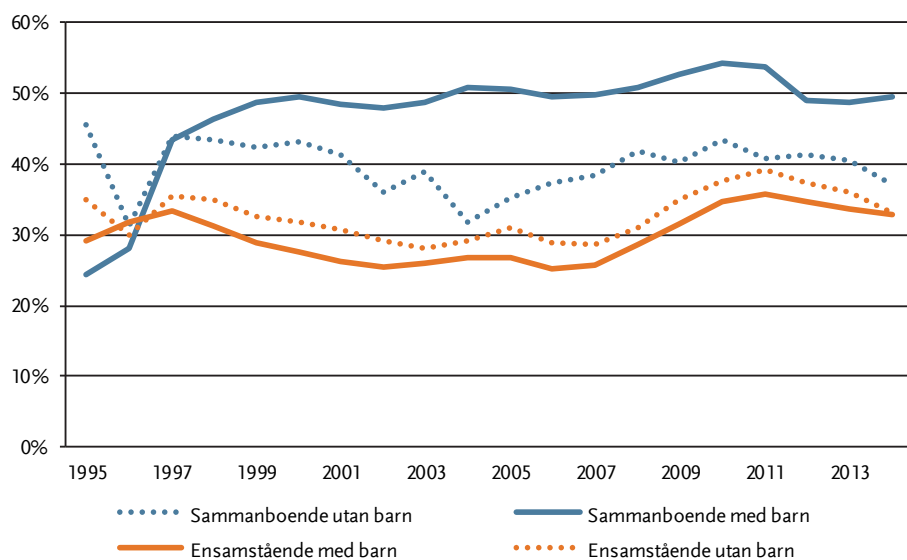
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.8 Bostadsbidragets andel av hushållets disponibla inkomst (bostadsbidragstagare 0–64 år)



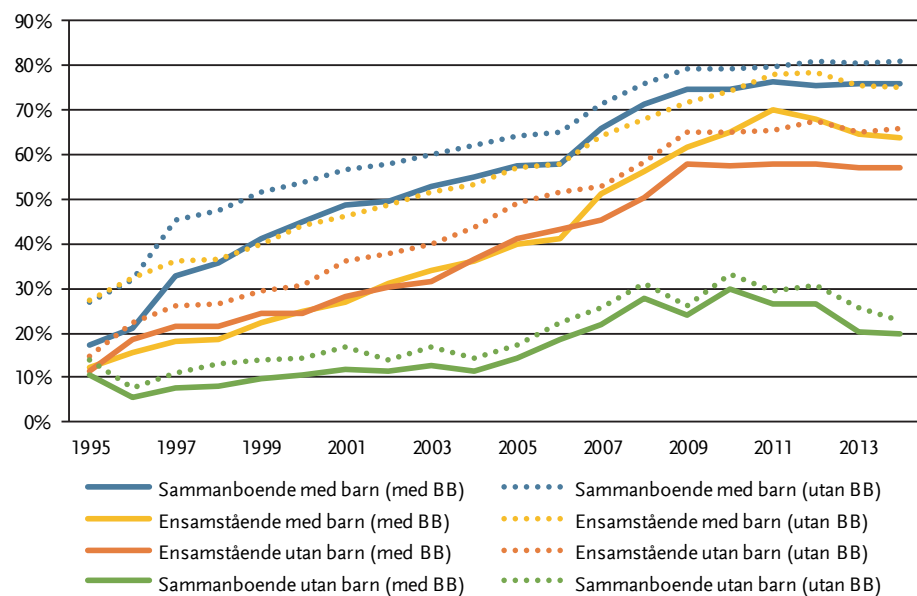
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.9 Andel med ekonomiskt bistånd i hushåll som uppstår bostadsbidrag (per hushållstyp)



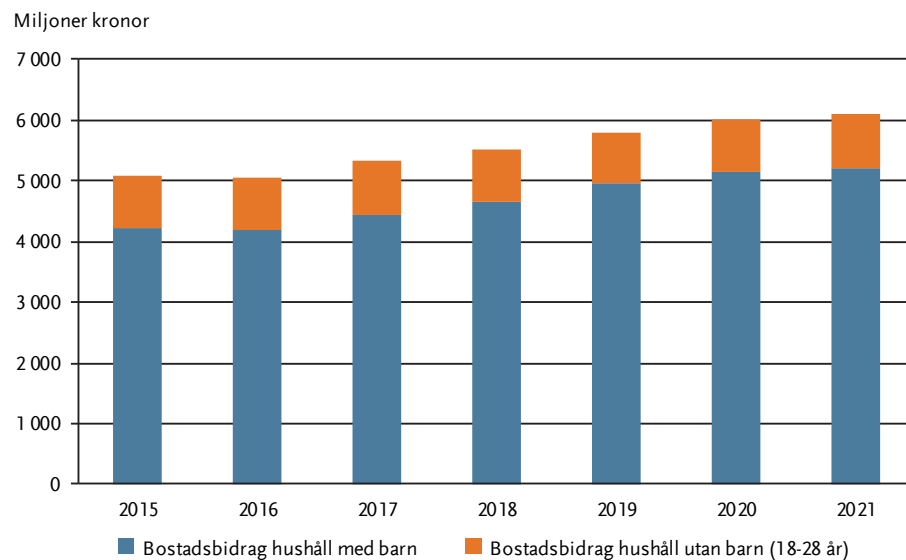
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.10 Andel med låg ekonomisk standard (0–64 år) (med och utan bostadsbidrag) (uppdelat per hushållstyp)



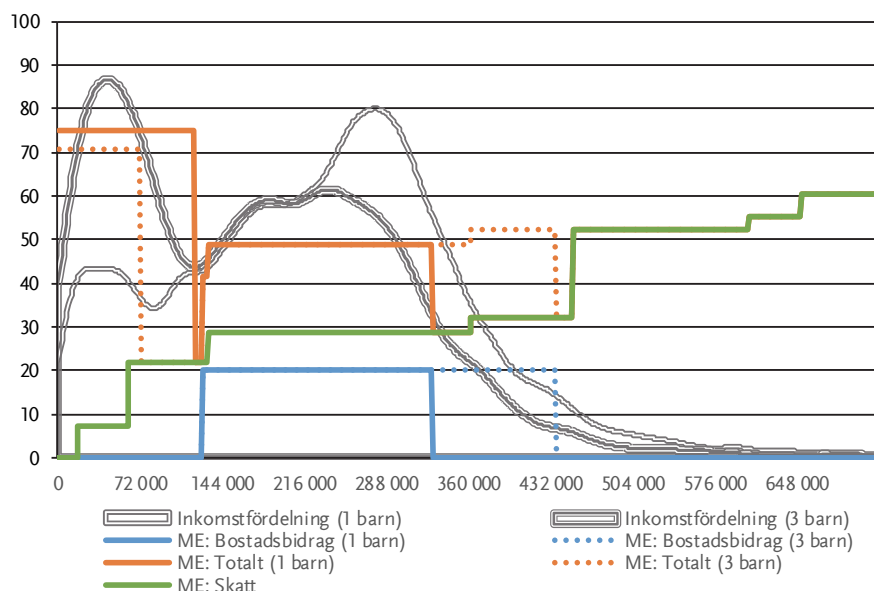
Källa: SCB (LINDA), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.11 Kostnad för bostadsbidraget, miljarder kronor (prognos)



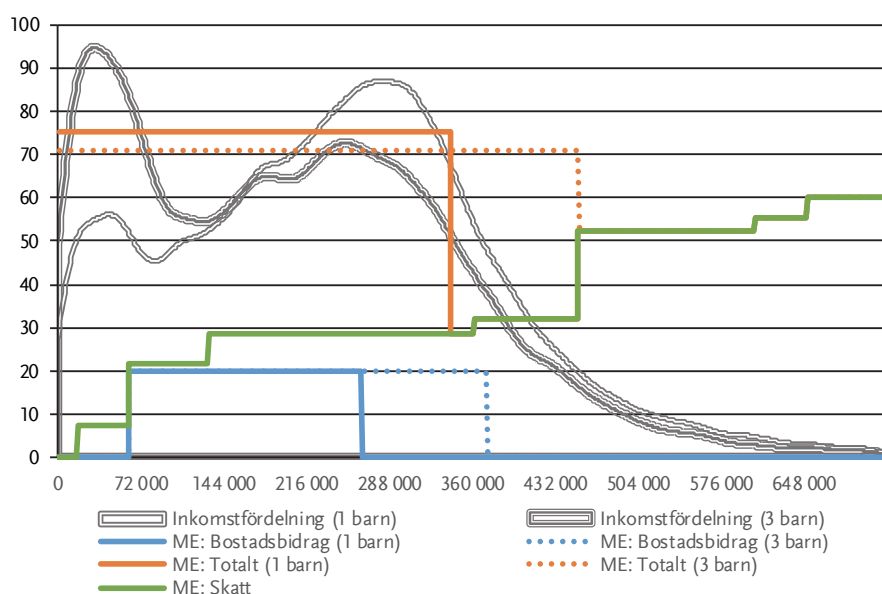
Källa: SCB (FASIT/Star), Riksrevisionens beräkningar.

Diagram B1.12 Marginal effekter och inkomstfördelning för ensamstående med ett respektive tre barn (inkl. jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd)



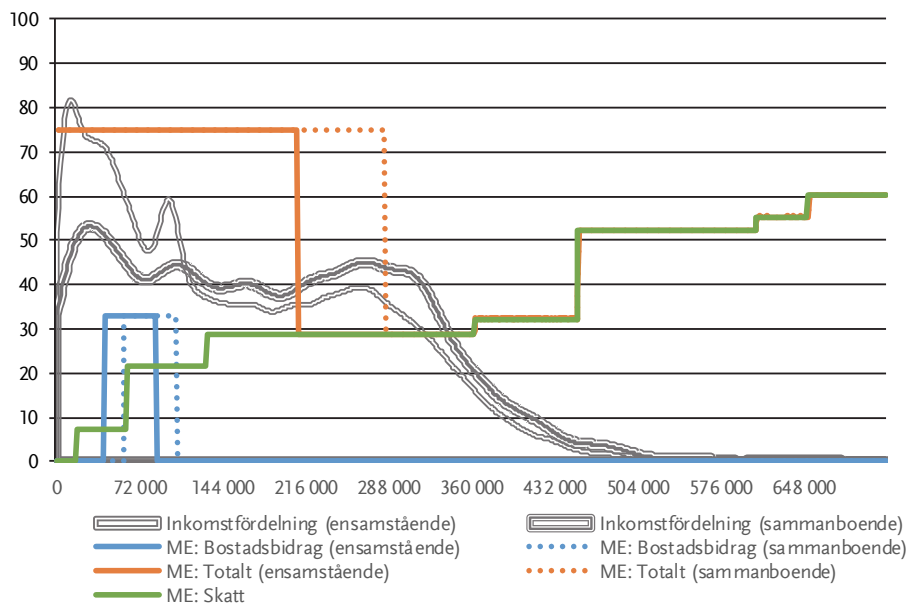
Källa: FASIT (STAR), Riksrevisionens beräkningar

Diagram B1.13 Marginal effekter (ME) och fördelning för sammanboende hushåll med ett respektive tre barn (inkl. jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd)



Källa: SCB (FASIT/STAR), Riksrevisionens beräkningar

Diagram B1.14 Marginal effekter (ME) och fördelning för ensamstående respektive sammanboende hushåll utan barn (inkl. jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd)



Källa: SCB (FASIT/STAR), Riksrevisionens beräkningar

Bilaga 2. Bostadsbidragets omfördelande effekt

Denna bilaga syftar till att djupare beskriva begrepp och metoder som används i kapitel 3.4.

Gini

Gini-koefficienten kan anta värden mellan 0 (alla individer har samma inkomst) och 1 (en individ har samtliga inkomster). Ju närmare 0 Gini-koefficienten befinner sig, desto mer jämn är inkomstfördelningen. Gini-koefficienten kan också skrivas som en summa av Gini-bidrag från olika inkomstslag. Genom att isolera Gini-bidraget från bostadsbidraget är det möjligt att undersöka hur bostadsbidragets omfördelande effekter har utvecklats.¹⁰³

Varje inkomstslags Gini-bidrag består av två komponenter: *koncentrationsindex* och *vikt*.

Koncentrationsindexet ger ett mått på ett inkomstslags omfördelningsprofil och kan anta värden mellan -1 och 1. Höga positiva (negativa) värden visar att det aktuella inkomstslaget är koncentrerat till individer med hög (låg) disponibel inkomst. Ett värde på koncentrationsindex som överstiger (understiger) Gini-koefficienten innebär att inkomstslaget är regressivt (progressivt) och därmed bidrar till att öka (minska) inkomstspredningen.

Vikten avser medelvärdet för det aktuella inkomstslaget i förhållande till medelvärdet för den disponibla inkomsten.

Hur många lyfts över gränsen för låg ekonomisk standard?

I avsnitt 3.4.2 görs en uppskattning av hur mycket bostadsbidraget bidrar till att minska fattigdomsgapet och andelen med låg relativ ekonomisk standard. Analysen görs genom att bostadsbidraget räknas bort från den disponibla inkomsten, varpå andelen med låg ekonomisk standard beräknas och jämförs med den ursprungliga. Observera att samma gräns för låg ekonomisk standard använd före och efter avräkningen av bostadsbidraget. I och med att de flesta bostadsbidragstagarhushåll har inkomster under medianinkomsten bör dock inte medianinkomsten påverkas i någon större utsträckning och därmed inte heller inkomstgränsen. Analysen är i detta avseende helt statisk; i en verklig situation hade många hushåll kunnat söka ekonomiskt bistånd om bostadsbidraget försvann. Analysen bortser också från att även andra förmåner sannolikt hade utformats för att fånga upp delar av bostadsbidragets funktion. Analysen kan ändå anses vara indikativ för bostadsbidragets förmåga att motverka ekonomisk utsatthet.

¹⁰³ För en djupare diskussion om Gini och dekomponering av Gini med avseende på olika inkomstslag se t.ex. prop. 2015/2016:100, bilaga 2 – *Fördelningspolitisk redogörelse*.

Bilaga 3. Simuleringsmodeller

I denna bilaga beskrivs de mikrosimuleringsmodeller som används i granskningen.

Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT)¹⁰⁴

FASIT är en statisk mikrosimuleringsmodell som kan användas för att analysera förändringar till följd av tänkta regelförändring i exempelvis ett bidrags- eller skattesystem. FASIT bygger på en stor mängd information avseende bland annat inkomster, transfereringar, hushållens sammansättning och boendekostnader. Modellen möjliggör analyser av reformers budget- och fördelningseffekter och kan också användas för att göra framskrivningar av befolkningens inkomstfördelning ett antal år framåt i tiden.

Marginaleffektsberäkningar

I granskningen används FASIT-modellen för att beräkna marginaleffekter för hushåll. I granskningen genomförs två separata analyser som bygger på olika ansatser.

Typfallsanalyser

Med hjälp av att analysera hur typfallshushåll påverkas av marginaleffekter kan man illustrera hur bostadsbidraget påverkar olika hushållstyper. Simuleringar av s.k. typfall utgår från stiliserade typfallshushåll, inte faktiskt observerade hushåll. Genom att konstruera ett antal typfall, exempelvis avseende olika familjetyper, kan hushållets disponibla inkomst beräknas vid olika värden för den antagna förvärvsinkomsten. Genom att jämföra förvärvsinkomster och disponibla inkomster mellan angränsande förvärvsinkomstnivåer kan hushållets marginaleffekter beräknas. Med samma metodik kan den totala marginaleffekten dekomponeras med avseende på bidragen från de ingående inkomstslagen. I analyserna av typfallshushållen tillämpas 2017 års skatte- och bidragsregler.

I analyserna bygger typfallshushållen på följande antagande:

- 2017 års skatter och bidragsregler antas.
- Om hushållet har barn antas deras ålder vara följande:
 - 0 år om hushållet har ett barn
 - 0 och 2 år om hushållet har två barn
 - 0, 2 och 4 år om hushållet har tre barn

¹⁰⁴ För ytterligare information, se <http://www.sverigeisiffror.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/fordelningsanalytiskt-statistiksystem-for-inkomster-och-transfereringar-FASIT/>.

- För hyreskostnader antas 2014 års observerade genomsnittshyra för respektive hushållstyp. Denna hyra överstiger i samtliga fall de gränser som anges av bostadsbidraget.
- Om hushållet är sammanboende antas partner ha en inkomst på noll kronor.
- Om hushållet uppbär ekonomiskt bistånd antas den möta marginaleffekter på 100 procent. Alternativa diagram där jobbstimulansen beaktas presenteras i bilaga 1.

Efter beräkning av marginaleffekter görs vissa efterhandsjusteringar av marginaleffektskurvorna av pedagogiska skäl. När marginaleffekten vid en inkomstökning beräknas över små intervall kommer marginaleffekten ibland att uppvisa ett extremvärde. För att i möjligaste mån undvika detta har vissa avrundningar i t.ex. skattereglerna eliminerats. Vissa kvarstående extremvärden har rensats bort manuellt. Inom längre inkomstintervall där marginaleffekten i vissa fall fluktuerar lite inom ett givet intervall har en utjämning gjorts. Eventuella marginaleffekter som uppkommer av barnomsorgstaxor samt återbetalning av underhållsbidrag och studiemedel räknas inte med men de påverkar marginaleffekten för ekonomiskt bistånd.

Genomsnittliga marginaleffekter

I granskningen beräknas också de genomsnittliga marginaleffekterna för samma grupper som ovan. Denna analys tar utgångspunkt i de disponibla inkomsterna som simuleras i FASIT. För denna disponibla inkomst görs ett påslag på förvärvsinkomsten för varje individ, varpå den disponibla inkomsten beräknas igen. Genom att jämföra den disponibla inkomsten, och respektive ingående inkomstslag före och efter inkomstökningen, kan marginaleffekterna beräknas för den disponibla inkomsten såväl som för de ingående inkomstslagen.

För perioden 2006–2013 baseras beräkningarna på HEK-undersökningen och för åren 2014–2017 på MSTAR-urvalet. Det bör noteras att resultaten avser simulerade, inte observerade, marginaleffekter. Dessutom baseras uppgifterna för 2015–2017 på uppgifter som är prognostiserade med hjälp av FASIT-modellen snarare än på observerade uppgifter. Det kan också noteras att den med tiden ökande bortfallsproblematiken i HEK-urvalet kan ge upphov till vissa sammansättningsförändringar med avseende på hushållstyp. Utifrån HEK-enkäten kan sammanboende par som inte är gifta och inte har gemensamma barn identifieras. Vid svarsbortfall ersätts dock uppgifter om hushållets sammansättning från uppgifter i RTB-registret, där de båda sammanboende istället betraktas som ensamstående. Effekten av detta på den föreliggande analysen bedöms dock vara begränsad. Vid simulering av bostadsbidraget tas hänsyn till att alla hushåll som är berättigade till bostadsbidrag inte uppbär förmånen, s.k. *take-up*. De hushåll som ska erhålla bostadsbidrag slumpas fram bland alla berättigade hushåll. Urvalet baseras på beräknade sannolikheter från en skattad logistisk regression, vilken är en del av FASITs bostadsbidragsmodul.

SESIM

SESIM är en dynamisk mikrosimuleringsmodell som används för att simulera framtida livsbanor för ett stort urval av individer och hushåll. Modellen används typiskt för att analysera offentliga system av långsiktig karaktär, t.ex. pensionssystemet eller studiemedelssystemet, och gör därför simuleringar med mycket lång tidshorisont – ofta så lång som 100 år. SESIM använder demografiska antaganden enligt SCB:s befolkningsprognos och skapar en simulerad befolkning som är samstämmig med SCB:s prognos. SESIM kan ses som en långsiktig version av FASIT-modellen och innehåller detaljerade representationer av regler för skatte och bidrag. I de föreliggande analyserna, se avsnitt 1.1.4, används SESIM för att göra en framskrivning av antalet individer per år, kön, ålder, ländergrupp och vistelsetid. Dessa uppgifter kombineras sedan med en motsvarande skattning av andelen individer i hushåll som uppbär bostadsbidrag, uppdelat efter samma bakgrundsvariabler, för att ge en prognos över utvecklingen av den totala andelen individer i hushåll med bostadsbidrag i framtiden.¹⁰⁵

¹⁰⁵ För mer information om SESIM-modellen, se <http://www.sesim.org>.

Bilaga 4. Andelen bostadsbidragstagare bland berättigade hushåll

Hushåll med högre inkomst avstår bostadsbidrag trots att de är berättigade

För att fördjupa bilden av bostadsbidragets fördelningspolitiska träffsäkerhet är det relevant att beskriva hela gruppen som är berättigad till bostadsbidrag och vilka av dessa som uppbär bostadsbidrag. Uppbärandegraden har konsekvenser för dels hur den fördelningspolitiska träffsäkerheten av bostadsbidraget bör beaktas, dels hur incitamenten genom marginaleffekter påverkar förmånstagarna (se kapitel 4).

För att analysera gruppen som är berättigad till bostadsbidrag används en indikator som simuleras i SCB:s FASIT-modell, se faktaruta.

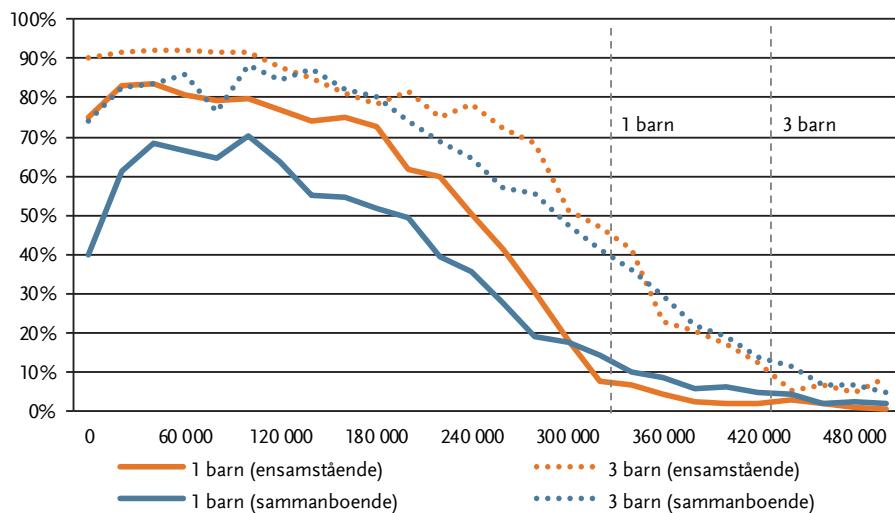
Indikator för berättigande av bostadsbidrag i FASIT-modellen

Indikatorn visar om hushållet uppfyller villkoren för att kunna ansöka om bostadsbidrag samt om den bidragsgrundande inkomsten är tillräckligt låg för att ett bostadsbidrag faktiskt skulle betalas ut. Det saknas också viss information i FASIT, t.ex. uppgifter om hushållens reala och finansiella tillgångar, som gör att den bidragsgrundande inkomsten inte exakt kan återskapas. Den bidragsgrundande inkomsten utgår också från hushållets förväntade framtida inkomst vilken inte nödvändigtvis överensstämmer med den observerade inkomsten. Detta gör att det för det enskilda hushållet kan finnas en diskrepans mellan det simulerade bostadsbidraget och det observerade utfallet. På gruppnivå är dock skillnaderna relativt små. Sammantaget bör alltså analysen tolkas med en viss försiktighet och fokusera på skillnader mellan grupper snarare än på andelen förmånstagare inom en grupp

Ju högre förvärvsinkomst i mottagarhushållet, desto lägre andel av hushållen som uppbär bostadsbidrag trots att de är berättigade till bidrag. Bland ensamstående med barn uppbär 8090 procent av de berättigade hushållen i inkomstspannen under inkomstgränsen (117 000 kronor för 2014), se diagram B4.1. Andelen sjunker sedan successivt och minskningstakten ökar, ju högre den bidragsgrundande inkomsten är. I de sista inkomstspannen innan bostadsbidraget är reducerat till noll återstår endast en liten andel berättigade.

Bland sammanboende med barn är uppbärandegraden något lägre bland de berättigade, särskilt bland dem med endast ett barn. Andelen som uppbär bostadsbidrag minskar också vid lägre bidragsgrundande inkomster. Även bland hushåll utan barn är andelen berättigade som uppbär bostadsbidrag låg.

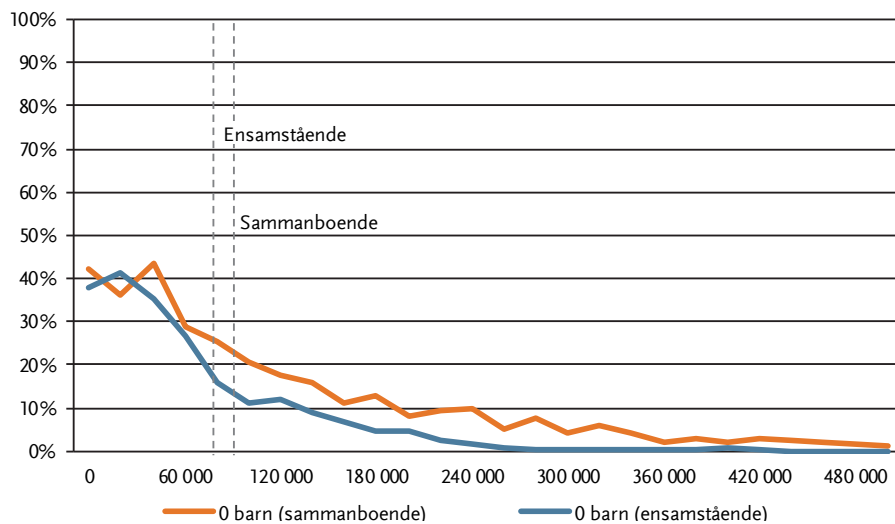
Diagram B4.1 Andel av hushåll med barn som är berättigade till bostadsbidrag som uppbär bostadsbidrag för hushållets totala bidragsgrundande inkomst (18–64 år)



Källa: SCB (FASIT/Star). Riksrevisionens beräkningar.

Uppbärandegraden bland de som beräknas vara berättigade till bostadsbidrag ser lite annorlunda ut för hushåll utan barn. Andelen uppgår till cirka 40 procent, men minskar sedan snabbt. I det intervall där bostadsbidraget reduceras minskar andelen kraftigt.

Diagram B4.2 Andel av hushåll utan barn som är berättigade till bostadsbidrag som uppbär bostadsbidrag för hushållets totala bidragsgrundande inkomst (18–28 år)



Källa: SCB (FASIT/Star). Riksrevisionens beräkningar.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för granskningen undersöka närmare vad som gör att vissa hushåll inte uppbär bostadsbidrag trots att de kan vara berättigade till det. Att de inte uppbär bostadsbidrag kan bero på att hushållet inte känner till att det är berättigat till bostadsbidrag men det kan också vara en följd av att hushållet av något skäl inte anser sig ha behov av bostadsbidrag. Bland de hushåll med inkomster som överstiger taket för den bidragsgrundande inkomsten är bidraget därtill reducerat, vilket skulle kunna leda till att en del hushåll inte tycker det är värt besväret att ansöka om förmånen. Det kan också finnas en rädsla för återkrav, eftersom bostadsbidraget bestäms utifrån på förhand uppskattade uppgifter om inkomsten.

Bilaga 5. Vad händer när unga hushåll förlorar bostadsbidraget?

I denna bilaga beskrivs metoden för analysen i kapitel 5. Här redovisas också regressionsresultaten i sin helhet tillsammans med ytterligare kompletterande regressioner.

Metod

För att mäta vad som händer med unga hushåll utan barn som förlorar bostadsbidraget på grund av att åldersgränsen passeras tillämpas en s.k. *difference-in-difference*-ansats som syftar till att efterlikna ett vetenskapligt experiment. Metoden bygger på att effekten av en "behandling" mäts genom att differentiera utfall mellan behandlings- och jämförelsegrupp före och efter tidpunkten för behandling. Om förändringen är större för behandlingsgruppen än för jämförelsegruppen kan det givet vissa antaganden tolkas som en effekt av behandling, i det här fallet att förlora bostadsbidrag.

En grundläggande förutsättning för att metoden ska fungera är att behandlings- och kontrollgrupperna uppvisar *parallella trender* före behandling. Enklaste sättet att undersöka om denna förutsättning är uppfylld är en visuell granskning, vilket visas av diagram B5.1.

I granskningen undersöks hur arbetsutbudet, mätt som förvärvsinkomst, påverkas när gruppen unga utan barn förlorar bostadsbidraget till följd av åldersgränsen.

Följande ekonometriska modell skattas för att mäta behandlingseffekten:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_i + \beta_1 D_{1it} + \beta_2 D_{2i} + \beta_3 D_{1it} D_{2i} + \beta_4 B_{it} + \beta_5 B_{it} D_{2i} + \gamma \mathbf{X}_{it} + \varepsilon_{it}$$

där index i avser individ och t tidpunkt(ålder). Utfallet, dvs. förvärvsinkomsten för individ i vid tidpunkt t betecknas med y_{it} . Behandlingseffekten ges av interaktionen mellan D_1 (som antar värde 1 om ålder > 28) och D_2 (som antar värde 1 om individen tillhör behandlingsgruppen). Effekten av ålder fångas av variabeln t eftersom samtliga individer är i samma ålder vid samma tidpunkt. B_i betecknar individens utbetalade bostadsbidrag vid 28 års ålder. Notera att termen $B_i D_{2i}$ avser att fånga upp om effekten av bostadsbidragsbeloppet varierar mellan behandlings- och jämförelsegrupperna. $\mathbf{X}_{it}$ betecknar övriga kontrollvariabler som t.ex. antal barn, erhållet ekonomiskt bistånd och indikatorer för arbetsmarknadsanknytning. Feltermen anges med ε_{it} . Modellen är av typen fixed-effects och har därför en unik intercept-term för varje individ, β_{0i} . I modellen som estimeras kan termer som är tidsinvarianta inte inkluderas då de är perfekt korrelerade med den individspecifika fixed effect.

Deskriptiv statistik

I tabell B5.1 presenteras deskriptiv statistik för de bostadsbidragstagare med och utan barn som används i analysen. I genomsnitt uppbär gruppen utan barn cirka 9 600 kronor i bostadsbidrag. Motsvarande belopp för jämförelsegruppen är cirka 13 500 kronor högre. Gruppen utan barn uppbär i genomsnitt högre ekonomiskt bistånd, cirka 42 500 kronor jämfört med 28 500 kronor i jämförelsegruppen. I analysgruppen finns inga barn, medan jämförelsegruppen i genomsnitt har 1,7 barn.

Grupperna skiljer sig också åt med avseende på arbetsmarknadsstatus. De personer som antingen studerar eller uppbär sjuk- och aktivitetsersättning exkluderas i urvalet. 11 % av jämförelsegruppen är föräldralediga. Arbetslösheten är något högre i analysgruppen, cirka 25 % jämfört med 13 % i kontrollgruppen. Också andelen som tillhör arbetsmarknadskategorin ”övrigt” är högre i behandlingsgruppen jämfört med kontrollgruppen, cirka 34 % jämfört med 17 % i jämförelsegruppen. Andelen sysselsatta är däremot lägre i analysgruppen än i jämförelsegruppen, med cirka 41 % jämfört med cirka 59 %.

Slutligen skiljer sig andelen kvinnor och utrikes födda åt mellan de båda grupperna. I behandlingsgruppen är 57 procent utrikes födda, jämfört med 46 procent i kontrollgruppen. Andelen kvinnor uppgår till 27 procent behandlingsgruppen jämfört med 72 procent i jämförelsegruppen.

Tabell B5.1 Beskrivande statistik (hushållets högsta ålder är 28 år)

Variabel	Jämförelsegrupp (med barn)	Analysgrupp (utan barn)
Hushållets totala bostadsbidrag (kr)	23 763	9 546
Hushållets totala ekonomiska bistånd (kr)	28 635	42 556
Barn under 18 år (antal)	1,7	0
Föräldraledig (%)	11,2	0
Arbetslös (%)	13,0	25,0
Övrigt (%)	16,7	34,2
Sysselsatt (%)	59,2	40,8
Utrikes födda (%)	47,0	57,0
Kvinnor (%)	71,8	27,4
Antal observationer	617	336

Källa: SCB (Star). Urvalsindivider för 2008–2014.

Regressionser

Tabell B5.2 Vad händer med förvärvsinkomsten när gruppen unga hushåll utan barn förlorar bostadsbidraget?

Förvärvsinkomst						
Modell	1	2	3 (kvinnor)	4 (kvinnor)	5 (män)	6 (män)
Förlora bostadsbidraget	29,760*** (7,661)	29,455*** (6,589)	35,902*** (12,678)	30,516*** (11,148)	20,837** (10,480)	23,779*** (8,684)
Tid (ålder)	-35,913 (36,098)	-8,401 (31,122)	-41,092 (33,904)	-19,769 (29,921)	8,355 (7,274)	5,105 (6,013)
2009 (0,1) ¹⁰⁶	-219,014 (179,906)	-77,756 (155,091)	-233,147 (168,705)	-133,058 (148,814)	-23,215 (30,900)	-29,518 (25,549)
2010 (0,1)	-181,052 (144,189)	-65,837 (124,295)	-196,255 (135,360)	-114,535 (119,375)	-16,591 (23,563)	-16,556 (19,456)
2011 (0,1)	-132,515 (108,180)	-48,383 (93,255)	-146,754 (101,583)	-86,284 (89,600)	-5,356 (16,536)	-10,982 (13,661)
2012 (0,1)	-88,262 (72,267)	-31,901 (62,293)	-96,516 (67,968)	-54,712 (59,934)	-5,105 (10,408)	-10,084 (8,607)
2013 (0,1)	-41,868 (36,325)	-13,317 (31,310)	-46,341 (34,308)	-27,371 (30,251)	-	-
Belopp av bostadsbidrag	0.349 (0.987)	1.069 (0.852)	0.257 (0.934)	0.630 (0.826)		
Interaktion mellan belopp av bostadsbidrag och att förlora bostadsbidrag	-0.128 (0.642)	-0.990* (0.554)	-1.137 (1.002)	-0.844 (0.881)	0.522 (0.870)	-1.177 (0.726)
Antal barn		-7,011** (2,814)		-21,584*** (4,352)		3,243 (3,724)
Föräldraledig (0,1)		38,345*** (9,778)		38,181*** (11,970)		2,755 (13,746)

¹⁰⁶ År 2014 referenskategori.

Förvärvsinkomst						
Modell	1	2	3 (kvinnor)	4 (kvinnor)	5 (män)	6 (män)
Arbetslös (0,1)		-4,118 (9,083)		-6,588 (12,085)		18,270 (14,090)
Övrig sysselsättning (0,1)		22,104** (9,276)		29,736** (12,235)		99,286*** (13,396)
Sysselsatt (0,1)		81,483*** (8,609)		69,464*** (11,065)		
Belopp av ekonomiskt bistånd		-0.369*** (0.0537)		-0.402*** (0.0746)		-0.385*** (0.0773)
Konstant	205,537* (114,897)	72,308 (99,522)	223,533** (109,888)	144,351 (97,824)	79,082*** (16,566)	38,881** (18,715)
Antal observationer	2,675	2,675	1,506	1,506	1,169	1,169
R ²	0.072	0.317	0.040	0.267	0.109	0.399
Antal individer	953	953	535	535	418	418

Standardfel inom parantes, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Tabell B5.3 Vad händer med ekonomiskt bistånd när gruppen unga hushåll utan barn förlorar bostadsbidraget?

Ekonomiskt bistånd						
Modell	1	2	3 (kvinnor)	4 (kvinnor)	5 (män)	6 (män)
Förlora bostadsbidraget	2,200 (3,079)	3,110 (2,968)	-5,732 (5,088)	-6,286 (4,828)	6,311 (4,219)	6,819* (4,124)
Tid (ålder)	-9,752 (14,510)	-18,828 (14,013)	-8,939 (13,606)	-20,641 (12,953)	-2,081 (2,929)	-2,674 (2,859)
2009 (0,1) ¹⁰⁷	-27,847 (72,313)	-73,440 (69,846)	-23,787 (67,700)	-83,667 (64,449)	10,273 (12,440)	6,654 (12,153)
2010 (0,1)	-22,774 (57,956)	-58,884 (55,977)	-17,612 (54,319)	-64,467 (51,703)	4,722 (9,486)	2,014 (9,256)
2011 (0,1)	-17,666 (43,483)	-44,302 (41,998)	-14,162 (40,764)	-49,210 (38,806)	3,533 (6,657)	2,164 (6,499)
2012 (0,1)	-10,430 (29,047)	-28,264 (28,055)	-6,507 (27,275)	-29,989 (25,962)	1,407 (4,190)	391.4 (4,095)
2013 (0,1)	-6,016 (14,601)	-14,274 (14,101)	-4,259 (13,767)	-15,185 (13,103)	-	-
Belopp av bostadsbidrag	0.0626 (0.397)	0.158 (0.384)	0.00392 (0.375)	0.0473 (0.358)	-	-
Interaktion mellan belopp av bostadsbidrag och att förlora bostadsbidrag	-0.562** (0.258)	-0.482* (0.250)	0.230 (0.402)	0.263 (0.382)	-1.052*** (0.350)	-0.965*** (0.344)
Antal barn		6,851*** (1,257)		5,380*** (1,878)		7,731*** (1,749)
Föräldraledig (0,1)		6,478 (4,402)		6,717 (5,184)		-
Arbetslös (0,1)		20,664*** (4,061)		22,378*** (5,188)		20,721*** (6,495)

¹⁰⁷ År 2014 referenskategori.

Ekonomiskt bistånd						
Modell	1	2	3 (kvinnor)	4 (kvinnor)	5 (män)	6 (män)
Övrig sysselsätt- ning (0,1)		26,179*** (4,130)		30,490*** (5,211)		23,320*** (6,648)
Sysselsatt (0,1)		7,246* (3,874)		5,367 (4,793)		11,072* (6,360)
Konstant	49,887 (46,182)	55,158 (44,815)	44,250 (44,097)	60,879 (42,358)	33,285*** (6,670)	13,082 (8,891)
Antal observationer	2,675	2,675	1,506	1,506	1,169	1,169
R ²	0.041	0.113	0.045	0.149	0.047	0.100
Antal individer	953	953	535	535	418	418

Standardfel inom parantes, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.